



Leviers d'actions institutionnels et populaires en faveur des quartiers urbains précaires des pays en développement. Quand les habitants prennent en main le développement de leur quartier

Laura Beal

► To cite this version:

Laura Beal. Leviers d'actions institutionnels et populaires en faveur des quartiers urbains précaires des pays en développement. Quand les habitants prennent en main le développement de leur quartier. Sciences de l'Homme et Société. 2015. dumas-01238726

HAL Id: dumas-01238726

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01238726>

Submitted on 7 Dec 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Laura Beal

11 septembre 2015

Master II Urbanisme Habitat et Coopération Internationale

Institut d'Urbanisme de Grenoble

Université Pierre Mendès France

Sous la direction de Monsieur Emmanuel Matteudi

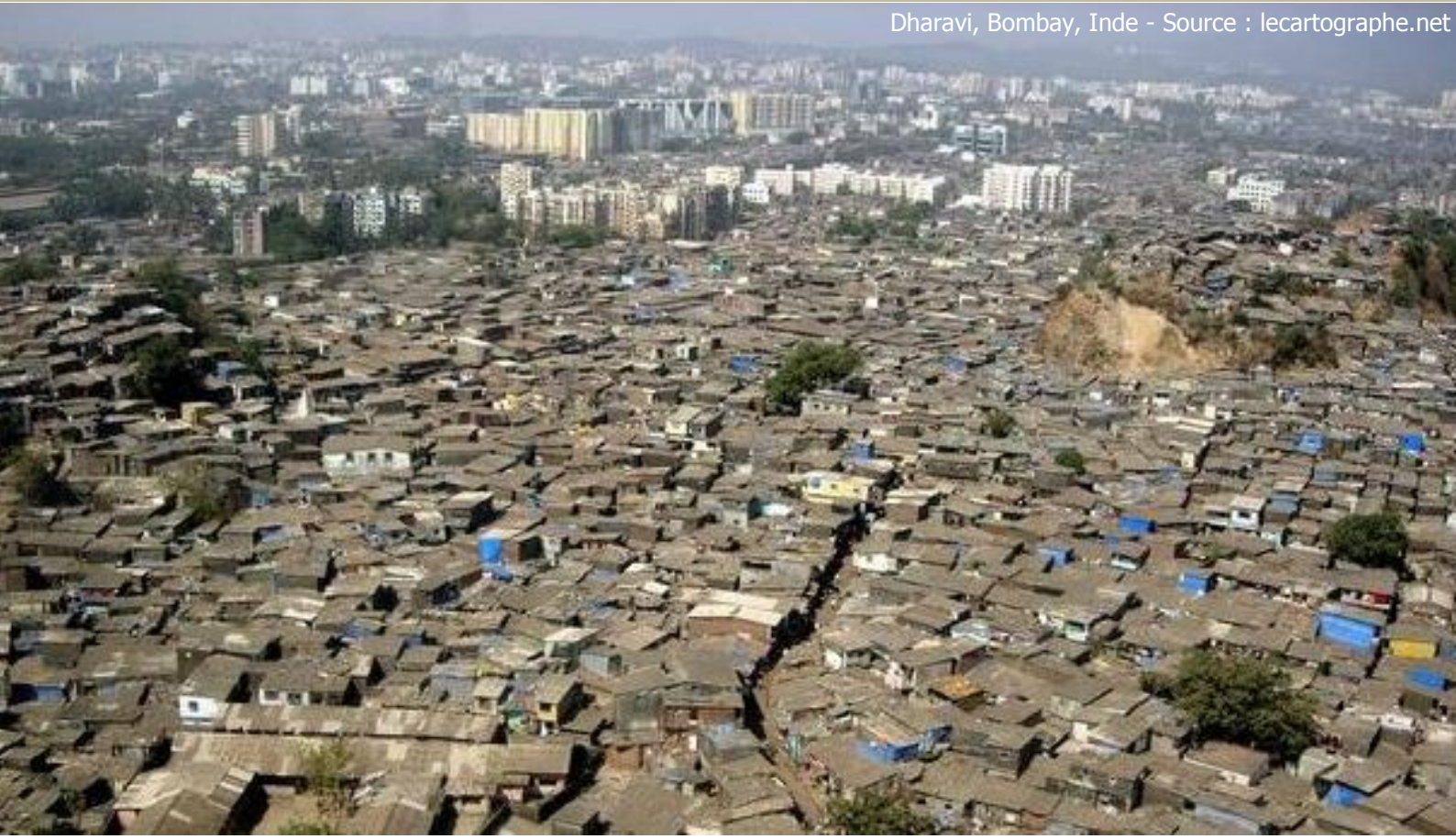
Structure et responsable d'apprentissage :

URBACONSULTING - Audrey Crocker

LEVIERS D' ACTIONS INSTITUTIONNELS ET POPULAIRES EN FAVEUR DES QUARTIERS URBAINS PRÉCAIRES DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

QUAND LES HABITANTS PRENNENT EN MAIN LE
DÉVELOPPEMENT DE LEUR QUARTIER

Dharavi, Bombay, Inde - Source : lecartographe.net



Notice analytique

PROJET DE FIN D'ÉTUDES MASTER II URBANISME HABITAT ET COOPÉRATION INTERNATIONALE	
DIRECTEUR DU PROJET DE FIN D'ÉTUDES : MR EMMANUEL MATTEUDI ÉTABLISSEMENT UNIVERSITAIRE D'AFFILIATION : INSTITUT D'URBANISME DE GRENOBLE - UNIVERSITÉ PIERRE MENDÈS FRANCE	MAITRE D'APPRENTISSAGE : MLLE AUDREY CROCKER EMPLOYEUR : S.A.R.L. URBACONSULTING
NOM ET PRÉNOM DE L'AUTEUR: LAURA BEAL	
TITRE DU PROJET DE FIN D'ÉTUDES : LEVIERS D'ACTIONS INSTITUTIONNELS ET POPULAIRES EN FAVEUR DES QUARTIERS URBAINS PRÉCAIRES DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT : QUAND LES HABITANTS PRENNENT EN MAIN LE DÉVELOPPEMENT DE LEUR QUARTIER	
RÉSUMÉ : Les quartiers urbains précaires des pays en développement constituent un enjeu majeur du développement urbain mondial. Un consensus s'est aujourd'hui formé sur la nécessité d'intervenir en faveur de ces quartiers. Dès lors, se pose la question des moyens à mettre en œuvre. Le présent mémoire s'attache à (re)questionner les modalités d'interventions sous l'angle des habitants et de la place qui leur est accordée dans l'aménagement de leur quartier. Il adopte une approche « sociale » en s'appuyant sur les compétences des habitants pour légitimer leur implication aux projets. Enfin, il s'interroge sur la mise en œuvre de dispositifs participatifs et/ou d'accompagnement social. ABSTRACT : Urban slums in developing countries constitute an imperative challenge of the international urban development. A consensus has emerged about the necessity to take measures in favor of slums. Therefore, the question is about the ways and means of implementation. This paper brings up questions about the modalities regarding to the residents, their skills and the role they play in their settlement's development. It tries to understand how participative mechanisms and social support could include residents in urban projects.	
DATE DE SOUTENANCE : 11 SEPTEMBRE 2015	NOMBRE DE PAGES : 82 NOMBRE D'ANNEXES : 0 NOMBRE DE RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES : 67
MOTS-CLÉS ANALYTIQUES : AIDE AU DÉVELOPPEMENT URBAIN - QUARTIER PRÉCAIRE - BIDONVILLE - INFORMEL - HABITANTS - INITIATIVE POPULAIRE - PARTICIPATION - ACCOMPAGNEMENT SOCIAL MOTS-CLÉS GÉOGRAPHIQUES : PAYS EN DÉVELOPPEMENT – MAURITANIE – HAÏTI	

Remerciements

Je tiens à remercier dans un premier temps, Monsieur Emmanuel Matteudi, Maître de Conférences à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble pour son investissement durant cette année d'étude et ses conseils pour la rédaction de ce mémoire.

Je remercie Madame Christine Lagarde, Gérante d'Urbiconsulting ainsi que Messieurs Bernard Collignon, Fondateur et Président-Directeur Général d'Hydroconseil, Bruno Valfrey, Directeur Général d'Hydroconseil et Claude Mauret, Directeur Général d'Hydroconseil, de m'avoir accueillie durant un an. Merci pour la confiance que vous m'avez accordée, pour l'opportunité que vous m'avez donné de découvrir vos métiers et vos champs d'activités. Merci enfin pour votre souplesse, votre accessibilité et votre envie de transmettre.

Je tiens à remercier tout particulièrement Audrey Crocker, pour l'expérience enrichissante et pleine d'intérêt qu'a été cette alternance et pour le temps qu'elle m'a consacré. Merci d'avoir partagé avec moi ta passion pour ce métier. Merci de ta disponibilité, ta bonne humeur et ton dynamisme qui rendent le travail d'autant plus agréable.

Je remercie également pour leur accueil et leurs conseils quotidiens :

Mesdames Karen Mauret, Aude Lazzarini, Géraldine Bernard, Sibille Manzoni, Christine Lacki, Miriam Serrano et Messieurs Cédric Estienne, Sadok Hidri-Hellmann, Eric Laffargue, Lionel Messas, Antoine Delepiere, Hoshyar Lahoopoor, Jérémie Hédoïn et l'ensemble de la belle équipe d'Hydroconseil et d'Urbiconsulting. Chacun d'entre eux a su trouver un peu de temps pour m'aider dans mes offres et mes EOI!

J'adresse aussi mes remerciements aux personnes qui ont accepté de m'aider dans ma réflexion, pour les entretiens qu'ils m'ont accordés et l'attention qu'ils ont portée à mon mémoire.

Enfin, un grand merci à tous ceux qui m'ont soutenu cette année :

Claire, Camille et Emmanuelle pour leurs attentions et leur sourire au quotidien ;

Papa et Noëlle, pour leurs conseils avisés et leur bienveillance ;

Aux copines + Hugo avec qui j'ai partagé cette joyeuse année d'alternance. Merci pour votre bel esprit d'équipe et pour les fous-rires qui ont rendu cette année si particulière ;

Et particulièrement à Lucie et Elodie pour leur soutien indéfectible, ainsi qu'à Mailys, mon acolyte dans cette grande aventure !

Table des acronymes

AFD	: Agence Française de Développement
GIZ	: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agence allemande de coopération internationale)
GRET	: Groupement de Recherches et d'Échanges Technologiques
MOC	: Maîtrise d'Ouvrage Communautaire
MOS	: Maîtrise d'Ouvrage Social
MOUS	: Maîtrise d'Ouvrage/d'Œuvre Urbaine et Sociale
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
ONU	: Organisation des Nations Unies



Source : citiscope.org

Sommaire

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION

A. LA RÉPONSE DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES : APPORTS ET LIMITES DE 45 ANS D'INTERVENTIONS

- 1/ Définitions et interrogations sémantiques
- 2/ Émergence de la réflexion et de la mobilisation mondiales pour les quartiers précaires
- 3/ Rétrospective des modes d'interventions dans les quartiers précaires
- 4/ Bilan et approches contemporaines d'interventions

B. LES INITIATIVES POPULAIRES : L'HABITANT, PREMIER ACTEUR DE LA PRODUCTION DE SON QUARTIER

- 1/ Perceptions nouvelles des quartiers précaires
- 2/ Rôle de l'habitant précaire dans la production du quartier
- 3/ Mobilisation citoyenne des habitants : « space » vs « place »

C. PARTICIPATION ET ACCOMPAGNEMENT SOCIAL : CONJUGUER LES PRATIQUES POPULAIRES ET INSTITUTIONNELLES

- 1/ La démarche participative
- 2/ L'accompagnement social

CONCLUSION

Avant-propos

Ce mémoire s'inscrit dans le cadre d'une année d'alternance dans le bureau d'études URBACONSULTING. Cette année d'apprentissage s'est déroulée entre septembre 2014 et septembre 2015 à raison de trois semaines par mois en entreprises, et d'une semaine à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble.

URBACONSULTING est un bureau d'études, basé à Châteauneuf-de-Gadagne, près d'Avignon (Vaucluse) et spécialisé dans le développement urbain dans les pays du Sud. Ses domaines d'expertise sont la planification urbaine, l'amélioration des services essentiels, l'aménagement des quartiers précaires et le renforcement des capacités municipales. URBACONSULTING est la société sœur d'HYDROCONSEIL, spécialisée dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, de l'environnement et du renforcement des services publics pour les populations à faibles revenus, dans les pays en développement.

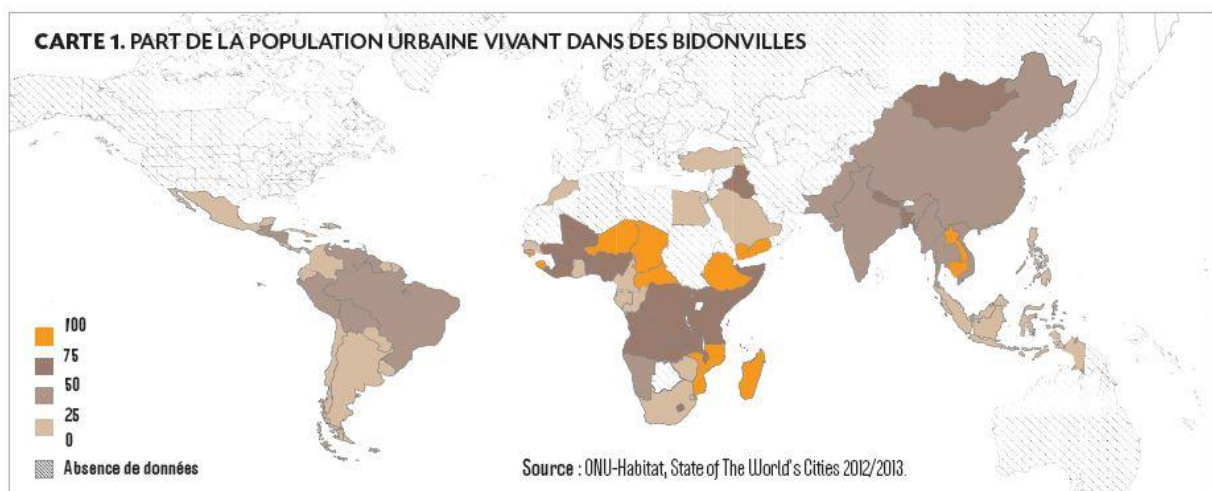
Leurs experts travaillent notamment sur des projets de restructuration de quartiers urbains précaires et informels et le développement des services urbains (eau potable, assainissement, déchets, voirie, transports).

Au contact de ces experts, j'ai découvert les problématiques du projet urbain dans le cadre de l'aide au développement ainsi que l'intervention dans les quartiers précaires. Au travers du travail qui m'a été confié et des récits de missions de mes collègues, j'ai développé un intérêt particulier pour les enjeux que portent ces quartiers. Cette expérience a, bien sûr, orienté le sujet du présent mémoire et enrichi mon travail de recherche.

Introduction

La croissance urbaine est un processus mondial, rapide et irréversible. Elle s'opère selon un double phénomène : d'une part l'attractivité des villes pour les populations rurales à la recherche d'emploi, d'accès aux services et aux équipements ; d'autre part, la croissance démographique urbaine¹. Plus de la moitié de la population mondiale vit d'ors et déjà en ville et, selon les prévisions de l'ONU-Habitat², en 2050, ce chiffre s'élèvera à 65 %. Les aires urbaines qui accueilleront ces populations ne sont pour la plupart pas construites à ce jour et prendront naissance quasi-exclusivement dans les pays en développement.³

Les villes grossissent jusqu'à sortir du cadre établi et dépasser les moyens mis en œuvre par les autorités locales pour leur développement. Les difficultés que connaissent les pouvoirs publics pour assurer la gestion de la ville est à la fois la cause et la conséquence de l'apparition d'une ville précaire et informelle qui s'oppose à la ville planifiée. En effet, face à la raréfaction des logements et des terrains urbanisables accessibles, les populations les plus précaires se replient alors sur des solutions informelles d'autopromotions foncière et immobilière. Elles s'installent par leurs propres moyens sur les terrains disponibles, en dehors des normes et des plans établis. On estime aujourd'hui la proportion d'urbains vivants dans les quartiers précaires des pays en développement à un tiers, soit au total un milliard d'individus à l'échelle de la planète, chiffre qui serait amené à doubler d'ici 2030 si les tendances actuelles de l'urbanisation se maintiennent (ONU-Habitat, 2003)⁴.



**Figure 1 : Part de la population urbaine vivant dans des bidonvilles
(Source : ONU-Habitat, 2013⁵)**

¹ Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.

² ONU-Habitat, The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements, 2003

³ Ministère des Affaires Étrangères - Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats. Orientations de la coopération française en appui à la planification urbaine stratégique, Paris, 2012, 24 p.

⁴ *Op. cit.*

⁵ Agence Française de Développement. Intégrer les quartiers précaires aux villes : le défi de demain. Questions de développement. AFD. Paris : 2014, 7p.

Les quartiers précaires confortent les enjeux qui font la ville émergente aujourd'hui : pression foncière, sécurité alimentaire, changement climatique, besoins énergétiques, risques sanitaires, etc. Ils trahissent une certaine non-maîtrise de l'urbain et notamment un marché du logement peu accessible aux foyers à bas revenus, une gestion foncière et fiscale délicates, une mauvaise desserte des réseaux, l'absence de services et d'équipements publics, l'éloignement des zones d'emplois, etc.⁶ Ils constituent alors pour les pouvoirs publics un enjeu majeur du développement global des villes, et de leur développement économique particulièrement.

De plus, en l'absence d'intervention des pouvoirs publics, ces quartiers constituent une véritable menace pour leurs habitants. Installés sur des terrains parfois inadaptés (fortes pentes, délaissés de voies ferrées, terrains vagues, bas-fonds), ils sont soumis à d'importants risques sécuritaires et sanitaires. Ils peuvent également être sujets à l'insécurité du fait de leur ghettoïsation, des tensions sociales, de la forte densité et de l'absence de réglementation. Leur développement exponentiel joue également un rôle capital dans la détérioration des conditions environnementales. Associé à l'habitat précaire, au manque d'équipements d'eau et d'assainissement, à l'hygiène défectueuse et à un traitement insatisfaisant des déchets, ils offrent des conditions favorables au développement de maladies.

La croissance de ces quartiers pèse ainsi durablement sur l'équilibre social, économique et environnemental local, mais également à une plus large échelle sur le développement global du territoire. Les acteurs du développement urbain mondial s'accordent depuis une trentaine d'années sur le caractère durable et généralisé de ces quartiers. Ils ne sont plus l'exception mais ils font aujourd'hui la ville ordinaire des pays en développement. À ce titre, ils constituent un enjeu majeur du nouveau millénaire.

Un consensus s'est alors formé sur la nécessité d'intervenir au sein de ces quartiers pour mieux les connecter au reste de la ville et améliorer les conditions de vie des habitants. En 2000, l'ONU-Habitat a été chargé d'appuyer les États membres de l'ONU pour évaluer et accomplir la cible 11 de l'Objectif 7 du Millénaire pour le Développement, également nommé « Villes sans bidonvilles ». Cette cible a eu pour ambition d'« améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants des bidonvilles, d'ici à 2020 ». Ainsi, l'ONU et donc l'ensemble de ses États membres, reconnaissent officiellement l'aménagement des quartiers précaires comme un enjeu majeur du développement auquel il faut faire face⁷. Dès lors, se pose la question des moyens à mettre en œuvre⁸.

Les modalités d'interventions dans les quartiers précaires ont beaucoup évolué depuis le début de l'aide au développement moderne, dans les années 1970. Les injonctions internationales qui orientent les actions locales ont encouragé plusieurs approches, très différentes les unes des autres, parfois contradictoires, selon les courants de pensées et les tendances des époques. Ainsi la place, l'organisation et les pratiques des quartiers précaires et de leurs habitants sont des conceptions évolutives qui sont, aujourd'hui encore, re-questionnées.

Ce présent mémoire tente d'aborder ces interrogations sous l'angle des habitants et de la place qui leur est accordée dans l'aménagement et le développement de leur quartier.

⁶ GERBEAUD Fanny. L'habitat spontané comme un outil de développement urbain. Le cas de Bangkok [en ligne]. 2011. Moussons, pp. 121-138. Disponible sur : <http://moussons.revues.org/740> (consulté le 20.06.2015)

⁷ ONU-HABITAT - Observatoire Mondial Urbain. Guide pour l'Évaluation de la Cible 11 : Améliorer sensiblement la vie de 100 millions d'habitants des bidonvilles. Progrès dans la Réalisation des Objectifs du Millénaire, Nairobi, 2003, 19 p.

⁸ JOSSE Guillaume, PACAUD Pierre-Alain, Améliorer les quartiers précaires : Approches suivies au Burkina, Djibouti et Haïti. AFD, Paris : 2014, 13 p.

Il pose donc précisément les questions suivantes :

Quelles modalités d'interventions entreprendre dans les quartiers urbains précaires des pays en développement ? Dans quelles mesures l'implication des habitants à l'aménagement de leur quartier valorise-t-elle le développement?

Pour répondre à ces questionnements, le présent mémoire s'organise en trois parties.

La première partie cherche à comprendre quels ont été les modalités d'actions institutionnelles mises en œuvre depuis le début des années 1970 jusqu'à aujourd'hui dans les quartiers urbains précaires des pays en développement. Ce travail ne constitue pas une rétrospective exhaustive des différentes formes d'actions possibles mais doit permettre de mieux comprendre l'émergence et l'évolution des questionnements et de la mobilisation en faveur de ces quartiers.

Cette partie permet de mettre en lumière l'une des principales critiques faite aux interventions institutionnelles : la difficulté à tenir compte des besoins et des dynamiques urbaines réelles de ces quartiers. Aussi, la seconde partie de ce travail cherche à recentrer la réflexion sur les stratégies quotidiennes de développement de ces quartiers ; et sur les premiers acteurs de leur construction : les habitants.

Cette seconde partie met donc de côté les interventions institutionnelles, pour se concentrer sur les solutions populaires. Elle présentera dans un premier temps l'organisation, le dynamisme et la place de ces quartiers dans la ville. Puis elle exposera les compétences et les savoir-faire de leurs habitants ainsi que les solutions qu'ils conçoivent pour leur quartier.

En prenant des initiatives pour l'aménagement de leur quartier et en revendiquant leurs droits, les habitants deviennent des citoyens capables de se préoccuper de la vie du quartier et par extension de la vie urbaine. La troisième partie de ce travail interroge donc sur la pertinence d'une nouvelle approche d'intervention, plus sociale et de proximité, qui favorise l'implication des habitants dans la réalisation de projets d'aménagement.

Cette dernière partie mène une réflexion sur les modalités de convergence des acteurs institutionnels et populaires. Elle s'intéresse particulièrement à deux dispositifs de prise en compte de la société civile : la participation des habitants aux projets et l'accompagnement social.

Étant donné la variété d'acteurs de l'aide au développement urbain, et pour ne pas compliquer l'analyse, cette étude emploie le terme « acteur institutionnel » pour désigner l'ensemble des acteurs, individuels ou collectifs et qui mènent des initiatives spécifiques en faveur du développement des quartiers urbains précaires. Il peut s'agir des institutions publiques (État, collectivités locales et institutions associées), des instances internationales (ONU, Union Européenne, Banque Mondiale...), des bailleurs de fonds internationaux (AFD, Banque Africaine de Développement, etc.) ou encore d'ONG. Les acteurs institutionnels s'opposent à la société civile, c'est-à-dire à la communauté des habitants. Autrement dit « l'initiative surgit d'en haut ou d'en bas »⁹. Le cadre institutionnel n'étant pas toujours clairement défini dans les pays en développement (du fait de l'instabilité politique notamment), l'implication des autorités publiques locales est généralement difficile. Les projets

⁹ MATHEY Kosta. Les facteurs contribuant à la réussite des initiatives communautaires à l'échelle du quartier – expérience à La Havane, Cuba, pp. 202-207 *in* Gouverner les villes du sud : défis pour la recherche et pour l'action – Actes du colloque international du PRUD (UNESCO 5-7 mai 2004). Ministère des Affaires étrangères, Paris, 2004, 296 p.

d'aménagement des quartiers relèvent la plupart du temps de l'initiative d'ONG, des habitants ou d'institutions internationales. Aussi, ce travail n'abordera pas la question des modalités d'interventions publiques mais des interventions institutionnelles d'une manière générale.

Le présent travail s'appuie sur des références bibliographiques nombreuses et diversifiées.

J'ai tout d'abord cherché à connaître les recommandations internationales pour le développement des quartiers précaires. Pour cela, j'ai appuyé mes recherches sur les publications de grandes institutions françaises et internationales pour le développement. J'ai privilégié la littérature francophone (et anglophone parfois) et donc notamment les publications de l'Agence Française de Développement, de l'ONU-Habitat, de Cities Alliance, du Ministère français des Affaires étrangères, du GRET, de l'URD, etc.

Par la suite, l'analyse d'articles scientifiques rédigés par des auteurs reconnus par la communauté scientifique (tels que Diana Mitlin, David Satterthwaite, Françoise Navez-Bouchanine, Jean-François Tribillon, Agnès Deboulet, Véronique Dupont, Julien Le Tellier, Alain Durant-Lasserve, Valérie Clerc-Huybrechts, etc.). Cela m'a permis de porter un autre regard sur la place des quartiers précaires et de leurs habitants dans la ville.

Ma participation à la Conférence « Repenser les quartiers précaires » les 8 et 9 juin 2015 à Paris a notamment considérablement enrichi ce mémoire. Les différentes interventions et les débats menés durant ces deux journées (une vingtaine en tout), ont suscité mon intérêt pour la question des compétences et des savoir-faire habitants et ont étoffé mon travail d'une réflexion sur les dispositifs de prise en compte de ces habitants.

À défaut d'avoir pu réaliser une étude de terrain des quartiers précaires, j'ai souhaité appuyer ce travail sur les expériences menées par les experts en développement que j'ai rencontré et qui m'ont accordé un entretien (notamment ceux du GRET) ; et également sur des exemples concrets développés par différents chercheurs.

Ce travail propose une réflexion globale sur la place des habitants dans les projets d'aménagement de leur quartier. Il aborde la question des quartiers précaires dans le monde en développement, tous continents confondus. Il ne traite pas qu'un cas d'aménagement ou d'un quartier précis. Cependant, il est illustré d'exemples d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. En veillant à ne pas faire de généralisation abusive, il tente ainsi de porter un regard d'ensemble sur les quartiers précaires au lieu de restreindre la réflexion à une seule et même situation.

Ce travail se concentre des années 1970 à nos jours. Les années 1970 ont été choisies comme point de départ de cette réflexion puisqu'elles peuvent être considérées comme le début de l'ère moderne de l'intervention dans les quartiers précaires. Elles constituent un tournant dans l'histoire de la mobilisation internationale en leur faveur. Jusque-là ignorés des autorités, les quartiers précaires deviennent la première préoccupation des Nations Unies. La Conférence des Nations-Unies à Vancouver a lieu en 1976. Puis UN-Habitat est créé en 1978. Durant cette décennie, les préoccupations sociales prennent également une place grandissante et de nouvelles politiques d'actions sont définies, notamment en matière d'habitat.

Ce travail ne développe pas dans les détails certaines notions telles que : la typologie détaillée des quartiers précaires, la question foncière, la maîtrise d'usage, la participation citoyenne et le système d'acteur de l'aide au développement. En effet, ces notions pourraient chacune faire l'objet d'une analyse précise. Cependant, puisqu'elles ne sont pas au cœur de la réflexion menée dans le présent mémoire, elles sont seulement présentées brièvement afin de faciliter la compréhension, sans surcharger l'étude.

A. LA RÉPONSE DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES : APPORTS ET LIMITES DE 45 ANS D'INTERVENTIONS

Qu'est-ce qu'un quartier précaire ? Quand et comment les premières mobilisations en leur faveur sont-elles nées ? Quelles ont été les réponses institutionnelles au phénomène de « bidonvilisation » ? Quelles sont aujourd'hui les injonctions internationales en la matière ?



Ouagadougou, Burkina Faso – Source : laboratoireurbanismeinsurrectionnel.blogspot.fr

Un consensus s'est formé sur la nécessité d'intervenir au sein des quartiers précaires spontanés pour mieux les insérer dans la ville et améliorer les conditions de vie des habitants. Se pose alors la question des moyens à mettre en œuvre. Ce travail cherchera à comprendre quels ont été les modalités d'actions institutionnelles¹⁰ mises en œuvre depuis le début des années 1970, soit approximativement le début de l'ère moderne de l'aide au développement, jusqu'à aujourd'hui.

Cette première partie permettra d'abord de mieux comprendre l'émergence des questionnements et de la mobilisation en faveur de ces quartiers. Puis, une brève rétrospective des différents types d'actions menées par les organismes institutionnels sera réalisée. Que faut-il en retenir ? Quelles sont les erreurs à éviter ? Quelles sont les solutions aujourd'hui privilégiées par la communauté internationale ?

A.1. Définitions et interrogations sémantiques

Le mot « bidonville » a été employé pour la première fois en 1931 par le Docteur Materi dans le journal «La voix du Tunisien» à propos d'habitats précaires de Tunis, pour désigner littéralement des « maisons en bidons », c'est-à-dire un ensemble d'habitations construites avec des matériaux de récupération (Cattedra, 2006). Ce mot a progressivement pris une signification plus large pour rejoindre les termes anglais « shanty town » et « slum ». La première définition écrite du terme anglais « slum » apparaît en 1812 sous la plume de l'écrivain James Hardy Vaux, dans l'ouvrage *Vocabulary of the Flash Language*, pour décrire les taudis de Dublin. Il n'y a pas de définition ni de terminologie universelles des quartiers précaires. Chaque pays, voire chaque ville utilise une définition différente, avec des critères adaptés à la situation locale.

Lors de la définition des Objectifs de Développement du Millénaire en 2002, ONU-Habitat définit pour la première fois ces quartiers de la manière suivante : « *un bidonville ou taudis (slum) est une zone d'habitation contiguë où les habitants sont confrontés à l'une ou plusieurs des conditions suivantes : déficience d'accès à une source d'eau améliorée, déficience d'accès à des équipements sanitaires améliorés, zone habitable insuffisante, surpeuplée, qualité de construction et durabilité des habitations inadéquates, occupation non sécurisée* » (ONU-Habitat, 2002).

12

Cette définition renvoie aux multiples formes que peuvent prendre ces quartiers en fonction de leur statut foncier, de leur niveau de confort, de leur esthétique, de leurs dimensions, etc. Chaque quartier possède une histoire et des modalités de constitution propres. Aussi, la grande diversité de dénominations reflète la difficulté à définir ces espaces. Chaque dénomination traduit une approche conceptuelle et une méthodologie d'intervention différentes. Sans chercher à dresser une liste exhaustive des différentes terminologies, il est important d'en rappeler les principales distinctions afin d'éviter des emplois inappropriés.

Bien que leurs dimensions s'apparentent souvent à celles de véritables villes, on parle généralement de « quartiers ».

Le terme « quartiers illégaux » est fréquemment utilisé, pourtant la complexité de ces espaces ne peut être réduite à leur conformité à la loi. D'autant plus, que dans de nombreuses situations, les

¹⁰ Tel qu'il a été précisé dans l'introduction, tout au long de cette étude, le terme « acteur institutionnel » désigne l'ensemble des acteurs, individuels ou collectifs, qui ne sont pas issus de la société civile et qui mènent des initiatives spécifiques en faveur du développement des quartiers urbains précaires. Il peut s'agir des institutions publiques (État, collectivités locales et institutions associées), des instances internationales (ONU, Union Européenne, Banque Mondiale...), des bailleurs de fonds internationaux (AFD, Banque Africaine de Développement, etc.) ou encore d'ONG.

habitants détiennent, si ce n'est un permis de construire, tout du moins un titre de propriété du terrain qu'ils occupent. À ce titre, l'expression « quartiers non réglementaires » semble plus appropriée puisqu'elle peut s'adapter à une plus large variété de situations.

La dénomination « quartiers informels » instaure une dichotomie entre le formel et l'informel, c'est-à-dire la norme et l'anomalie (foncières, urbanistiques, administratives) érigeant alors le secteur informel en exception, alors même qu'il est souvent majoritaire (Fallot, 2011)¹¹.

Le terme « quartiers d'habitat spontané » traduit à la fois l'appropriation du sol et de la construction du logement par les habitants, et l'absence de contraintes et d'intervention publiques. Il est à employer avec précaution car ces quartiers ne doivent pas être assimilés à une forme d'urbanisation « anarchique » au regard de leurs logiques de production.

Ces terminologies, qui accordent une grande importance aux critères de légalité et de formalité, trahissent le fait que les acteurs ont longtemps considéré l'acteur public comme l'unique protagoniste de la production de l'espace urbain. Une autre conception de ces quartiers recentre le processus d'urbanisation des autorités publiques vers l'habitant. On parle alors de quartiers « d'émanation populaire », « d'autopromotion », « d'auto-construction », de « formes d'habitat non-aidées », etc. Ce glissement sémantique traduit un glissement conceptuel. Un nouveau regard est porté sur ces quartiers qui deviennent le théâtre d'initiatives habitantes et de nouvelles pratiques de production urbaine (Deboulet, 1996).

Ce mémoire tente de dépasser les clivages formel/informel et légal/illégal qui tient compte de la responsabilité des constructions. Dans ce sens, l'expression « quartiers précaires », qui renvoie sans distinction à une précarité sociale, économique et foncière sera davantage utilisée. De plus, ce travail cherche à donner de l'importance aux pratiques des habitants. Afin de recentrer la réflexion sur les capacités des habitants à produire la ville, sera également utilisée l'expression : « quartiers d'initiative populaire ».

13

L'entrée des « quartiers précaires » ou « bidonvilles » dans le champ lexical de l'aide au développement marque l'intérêt qui leur est porté pour la première fois sur la scène internationale. Mais au-delà de la reconnaissance même de l'existence de ces quartiers, de leur identification et de leur définition, il est important de comprendre quand et comment a émergé la mobilisation des autorités locales, nationales et internationales en faveur de l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants.

A.2. Émergence de la réflexion et de la mobilisation mondiales pour les quartiers précaires

Il est impossible de dater et de localiser précisément le développement des premiers bidonvilles. De même, il est impossible de dater les premières mobilisations pour l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants. Le développement de quartiers précaires est en effet inséparable du phénomène d'urbanisation.

¹¹ FALLOT Éléonore. L'urbanisation non réglementaire en Égypte : Analyse de l'habitat, de ses dynamiques et de ses représentations [en ligne]. Mémoire Sciences Politiques. Lyon : Université Lyon 2 Institut d'Études Politiques de Lyon, 2011, 145 p. Disponible sur : http://doc.sciencespo-lyon.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/Cyberdocs/MFE2011/fallot_e/fallot_e.pdf (consulté le 10.05.2015)

Leur émergence s'explique par deux phénomènes démographiques majeurs du siècle dernier : la croissance démographique et l'exode rural (avec la paupérisation des campagnes et l'attractivité de la ville comme lieu d'émancipation et de prospérité économique). Les villes sont rapidement dans l'incapacité d'accueillir tout la population précaire. Une partie de celle-ci est alors contrainte de s'installer dans des logements de fortune sur des terrains inappropriés, à la périphérie des grandes agglomérations ou dans les centres villes.

Les acteurs internationaux du développement urbain ont longtemps ignoré ces quartiers ou ont considéré que l'habitat précaire resterait marginal et qu'il était une étape du développement des villes émergentes. Ainsi, dans un premier temps, la question des quartiers précaires « embarrasse » les pouvoirs publics et plus largement l'opinion publique. La prise de conscience de l'ampleur du phénomène de « *bidonvilisation* » dans les pays en développement est relativement récente puisqu'elle s'est opérée au tournant des années 1970.

La décennie 1970 marque en effet l'arrivée sur la scène internationale de la question du développement urbain et le début de la mobilisation mondiale pour les quartiers précaires. Progressivement, le regard porté sur les villes évolue. *« Alors qu'elles ont longtemps été perçues comme génératrices de difficultés et de pauvreté, les villes sont désormais vues comme des vecteurs de croissance et de développement. La gestion des villes trouve donc sa place dans l'agenda des institutions internationales. Les organisations internationales encouragent les États à intervenir dans le champ de l'urbain¹². »*

Cette nouvelle vision de la ville, et notamment de celle des pays en développement, qui prend en compte les quartiers précaires s'est affirmée et diffusée par l'intermédiaire des réseaux internationaux de recherches et des organisations internationales.

L'Organisation des Nations Unies et son agence spécialisée ONU-Habitat se sont peu à peu imposées comme les principaux acteurs de l'intervention en quartier précaire. À travers ses injonctions, les Nations Unies ont adopté le rôle d'organisation fédératrice, principal interlocuteur des différents protagonistes du développement urbain mondial.

La brève rétrospective des Conférences des Nations Unies pour le développement urbain qui suit permet de comprendre comment s'est engagée une réforme de la pensée urbaine et des modalités d'intervention pour l'aménagement et la gestion des villes et de leurs quartiers précaires.

14

A.2.1. La Conférence Habitat I

En 1976, l'ONU organise à Vancouver (Canada) la première Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, aussi appelée Conférence Habitat I. Pendant 10 jours, décideurs et spécialistes de 131 pays, soit environ 10 000 personnes, se penchent sur l'état de santé des villes, avec une attention particulière pour le milieu urbain. Des personnalités comme l'égyptien Fathy ou mère Teresa célèbre pour son action dans les quartiers de Calcutta s'adressent directement à l'opinion publique mondiale¹³. Pour la première fois à l'échelle mondiale, cette conférence formule les défis de

¹² FALLOT Éléonore. L'urbanisation non réglementaire en Égypte : Analyse de l'habitat, de ses dynamiques et de ses représentations [en ligne]. Mémoire Sciences Politiques. Lyon : Université Lyon 2 Institut d'Études Politiques de Lyon, 2011, 145 p. Disponible sur : http://doc.sciencespo-lyon.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/Cyberdocs/MFE2011/fallot_e/fallot_e.pdf (consulté le 10.05.2015)

¹³ BARNET Yann. Bidonvilles et architectes [en ligne]. Mémoire Architecture. Strasbourg : École d'Architecture de Strasbourg, 2003. Disponible sur : <http://barnet.yann.free.fr/site%20bidonville/bv-architectes.htm> (consulté le 10.05.2015)

la croissance urbaine et soulève l'opinion sur la question de l'expansion des quartiers précaires des villes en développement (Déclaration de Vancouver sur les établissements humains). Elle conduit à la création, en 1978, du premier programme des Nations Unies pour les établissements humains (actuel ONU-Habitat) chargé de « *promouvoir socialement et écologiquement des villes durables dans le but de garantir un logement convenable pour tous* »¹⁴.

A.2.2. La Conférence Habitat II

En 1996, l'ONU-Habitat organise la Conférence Habitat II, à Istanbul (Turquie) afin d'évaluer deux décennies de progrès depuis Habitat I à Vancouver et de fixer de nouveaux objectifs (Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains). Elle est l'occasion pour les gouvernements de reconnaître l'urgence de la situation des villes en développement et la nécessité d'une action immédiate et ambitieuse. Aux termes de la conférence, les États participants signent le Programme pour l'habitat qui retranscrit plus de 600 recommandations stratégiques d'intervention.



Figure 2 : Photographie des principaux organisateurs de la Conférence Habitat II à Istanbul¹⁵

15

A.2.3. La définition des Objectifs du Millénaire pour le Développement

En 2000, les États membres de l'ONU ont adopté les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Ces objectifs doivent permettre l'amélioration des conditions de vie des populations les plus vulnérables. Ils concernent à la fois la réduction de la pauvreté, la santé, l'éducation et l'environnement durable. Par la cible 11 de l'Objectif 7, les États membres de l'ONU s'engagent à améliorer la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis d'ici à 2020 (soit approximativement 10% de la population vivant dans les quartiers précaires lors de la déclaration).

A.2.4. La réaffirmation des engagements pour le nouveau millénaire

En 2001, lors de la Conférence de Marrakech, ONU-Habitat, en réponse à l'aggravation de la situation générale des établissements humains, adopte la Déclaration sur les villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire. Cette déclaration réaffirme les principes fondamentaux du Programme pour l'habitat et renouvelle les engagements pris par les États participants lors de la Conférence Habitat II, et notamment ceux concernant leur mobilisation financière.

¹⁴ ONU-HABITAT, Bureau de l'Envoyé du Secrétaire général pour la jeunesse. Programme des Nations unies pour les établissements humains [en ligne]. 2013, Disponible sur : <http://www.un.org/youthenvoy/fr/2013/08/onu-habitat-programme-nations-unies-les-etablissements-humains/> (consulté le 15.06.2015)

¹⁵ De gauche à droite : Wally N'Dow (Directeur exécutif d'ONU-Habitat), Süleyman Demirel (Président de la République de Turquie) et Boutros Boutros Ghali (Secrétaire Général de l'ONU) (Source : Mary Iuvone / The Earth Times)

A.2.5. La prochaine Conférence Habitat III

La Conférence Habitat III se tiendra à Quito (Équateur) du 17 au 20 octobre 2016. Quarante ans après Habitat I à Vancouver, vingt ans après Habitat II à Istanbul, elle renouvellera l'engagement mondial en faveur de la lutte contre la pauvreté et les inégalités urbaines et permettra la mise en place d'un nouvel agenda urbain. La Conférence Habitat III sera fortement articulée aux résultats du Sommet sur les Objectifs de Développement Durable et de la Conférence Climat de 2015. Elle offrira l'opportunité d'échanger sur les politiques et les stratégies permettant de réaffirmer le rôle des villes en tant que moteurs d'un développement durable (Partenariat Français pour la Ville et les Territoires, 2014).

Ces événements sont à mettre en relations avec les Conférences des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Stockholm, Rio, Nairobi, Johannesburg) qui ont fait émerger le concept de développement urbain durable qui établit la nécessité de concilier aménagements humains, préservation de l'environnement et égalité d'accès aux ressources planétaires. Ils traduisent l'importance croissante qui est accordée par l'ensemble des acteurs internationaux aux questions de développement urbain de masse et aux défis qu'il entraîne.

Ces conférences des Nations Unies sont aussi à l'origine de la signature de nombreuses conventions, grâce auxquelles les organisations internationales expriment diverses injonctions pour le développement urbain. Ces conventions tendent à l'harmonisation des législations mondiales en matière d'urbanisation. Elles établissent des lignes de conduite à suivre, des orientations stratégiques d'intervention pour le développement urbain durable que les États signataires s'engagent à respecter. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ont par exemple été signés par 189 États. De plus, d'autres organisations institutionnelles ou financières internationales (telles que la Banque Africaine de Développement, la Banque Asiatique de Développement, l'Union Européenne, etc.) reprennent et soutiennent des projets en adéquation avec ces injonctions. Cependant, ces conventions supra-nationales sont d'une portée normative incertaine puisqu'elles se « contentent » généralement d'énoncer des objectifs sans imposer d'obligations juridiquement sanctionnables.

16

De ce fait, depuis la Convention de Vancouver en 1976 et durant les quatre décennies qui ont suivi, les pouvoirs publics locaux ont régulièrement ignoré ces recommandations internationales. Divers types d'actions ont été menés dans les quartiers précaires, de manière plus ou moins efficace. La partie suivante constitue une brève rétrospective de ces différentes interventions et doit permettre de tirer des enseignements de leurs échecs et de leurs réussites.

A.3. Rétrospective des modes d'interventions dans les quartiers précaires

Il existe une multitude de représentations des quartiers précaires des villes émergentes. On les associe à la marginalité, l'illégalité, l'insécurité, etc. Ces idées reçues influencent l'action des pouvoirs publics. Ces derniers n'ont parfois pas les moyens de répondre efficacement aux besoins de la population, parfois pas la volonté d'intervenir. Cependant depuis une quarantaine d'années, les pouvoirs municipaux des villes en développement sont rentrés dans une logique interventionniste et déploient différentes politiques d'éradication, de déguerpissement, de restructuration ou encore de régularisation pour tenter d'apporter des réponses aux habitants en situations précaires.

Dans cette première partie, sera réalisée une brève rétrospective des différents types d'actions menées par les institutions internationales du développement, durant les quarante-cinq dernières années. Trois grandes approches se distinguent : celle passive qui ignore les quartiers précaires, celle répressive qui vise à les résorber et celle intégratrice qui vise à les améliorer.

A.3.1. L'approche du « laisser faire »

La première réaction des pouvoirs publics, dans les années 1970, face à l'émergence des quartiers précaires a d'abord été de les ignorer, de nier l'existence d'une forme d'urbanisation non réglementaire, établie en dehors du cadre normatif qu'ils auraient constitué. Une autre stratégie a consisté pour les autorités locales à reconnaître l'existence de ces quartiers mais à les considérer comme voués à la disparition par auto-résorption. Cette politique du « laisser-faire » leur permet dans un premier temps, de reconnaître la situation en évitant toute intervention.

Pour ne pas feindre d'ignorer le problème, les autorités, sont parfois tentées de comparer leur démarche à une forme de tolérance de l'illégalité de ces quartiers. Ils font alors le choix de ne pas intervenir dans des zones créées en dehors de leur contrôle¹⁶. C'est d'autant plus le cas, lorsque les pouvoirs publics locaux s'engagent par ailleurs dans le développement de projets urbains et dans une procédure de planification urbaine, qui lève toute leur responsabilité du développement de l'urbanisation non-réglementaire.

Ces politiques de « négligence » ou de « tolérance » peuvent être considérées comme une forme de planification urbaine. En effet, du fait de la durabilité et de la médiatisation de ces quartiers, les pouvoirs publics ne peuvent ignorer leur existence. Dès lors, les tenir à l'écart des politiques d'aménagement et d'équipement du territoire relève d'une véritable stratégie de développement urbain selon laquelle « *assurer des services aux pauvres ne ferait qu'attirer plus de monde et développer les bidonvilles* »¹⁷.

La prolifération de ces quartiers a contraint les autorités locales à abandonner cette stratégie de la « négligence » pour adopter une attitude plus interventionniste.

17

A.3.2. L'approche répressive

Les politiques publiques des différents pays connaissent une évolution assez semblable. Après la négligence, vient l'approche répressive et dissuasive. Les politiques d'éradication des quartiers précaires répondent à différents objectifs : extension du territoire de la ville formelle, libération d'emprises foncières utiles aux opérations d'aménagement, etc.¹⁸ Elles peuvent être accompagnées ou non de mesures de relogement.

¹⁶ FALLOT Éléonore. L'urbanisation non réglementaire en Égypte : Analyse de l'habitat, de ses dynamiques et de ses représentations [en ligne]. Mémoire Sciences Politiques. Lyon : Université Lyon 2 Institut d'Études Politiques de Lyon, 2011, 145 p. Disponible sur : http://doc.sciencespo-lyon.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/Cyberdocs/MFE2011/fallot_e/fallot_e.pdf (consulté le 10.05.2015)

¹⁷ Cities Alliance. La Revalorisation des bidonvilles [en ligne]. Disponible sur : https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/SUFactsheet_FRENCH_0.pdf (consulté le 26.04.2015)

¹⁸ Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.

a) L'éradication sans relogement

La « politique du bulldozer », caractérisée par des vagues de déguerpissement des habitants précaires et de démolition des quartiers, a sévi à partir des années 1950. Dans la plupart des cas, la destruction de ces quartiers est contraire aux intérêts des habitants, elle s'explique par diverses raisons : touristique (lorsque leur trop grande proximité avec le centre-ville est perçue comme nuisible à l'image de la ville), économique, foncière, etc. Ce mode d'intervention s'est parfois opéré au mépris de la réglementation en vigueur. De nombreuses procédures d'éradication ont été mises en œuvre sans aucune politique de relogement des populations évincées, les ménages se voyant proposer au mieux une compensation financière¹⁹.

L'éradication a rapidement fait la preuve de son inefficacité. D'une part, elle n'est pas une solution durable, puisqu'elle se contente de déplacer le problème. D'autre part, ces quartiers précaires occupent aujourd'hui la majeure partie de certaines villes en développement et non plus seulement des zones marginales (à Dakar ou Port-au-Prince ils représentent jusqu'à la moitié de la population). Il n'est donc pas envisageable de raser l'ensemble de ces quartiers.

Par ailleurs, cette approche très brutale menace la paix sociale des quartiers et néglige complètement le bien-être des populations (rupture des liens sociaux, traumatismes, risque fort de tensions sociales, mise en péril des activités économiques). Enfin, si le coût financier est faible pour les pouvoirs publics, le coût politique représente, lui, un frein pour les municipalités, qui n'osent plus s'engager dans de tels processus, très mal perçus par les opinions locales et internationales et qui fragilise encore plus le lien entre les habitants et les pouvoirs publics²⁰.

Pour toutes ces raisons, les évictions ont régressé depuis les années 1980, même si elles n'ont pas cessé complètement. Selon le Centre on Housing Rights and Eviction, les expulsions forcées se poursuivent au rythme de 2 millions de personnes par an (entre 2003 et 2006).

HARARE²¹

Au Zimbabwe, en 2005, sous couvert de « nettoyage » des bidonvilles, le régime autoritaire de Robert Mugabe a chassé *manu militari* 750 000 personnes dans les quartiers précaires d'Harare dans le cadre de l'opération Murambatsvina (« restaurer l'ordre »)²². Les habitants expulsés ne sont généralement pas de nationalité zimbabwéenne, mais originaires du Malawi, du Mozambique ou encore de Zambie. Ils se retrouvent donc sans domicile. Les biens sont souvent détruits, appauvrissant davantage les habitants et détruisant les réseaux sociaux.

En 2007, le Zimbabwe détient le record en matière d'expulsions forcées depuis 1995, pour un total cumulé de 974 000 personnes expulsées. En effet, l'ancien Ministre du logement, Amos Kimunya, aurait défendu les expulsions forcées en les qualifiant de

¹⁹ Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs. Quelles réponses à l'illégalité des quartiers dans les villes en développement [en ligne]. Disponible sur : <http://www.globenet.org/aitec/chantiers/urbain/ppu/illegalites.htm> (consulté le 23.06.2015)

²⁰ JOSSE Guillaume, PACAUD Pierre-Alain, Améliorer les quartiers précaires : Approches suivies au Burkina, Djibouti et Haïti. AFD, Paris : 2014, 13 p.

²¹ Panapress. ONU-Habitat fustige la "politique du bulldozer" en Afrique [en ligne]. 2007. Disponible sur : <http://www.panapress.com/ONU-Habitat-fustige-la--politique-du-bulldozer--en-Afrique--13-646228-18-lang1-index.html> (consulté le 23.06.2015)

²² DE RAVIGNAN Antoine. Droit au logement : la révolte des bidonvilles. Alternatives internationales, décembre 2007, n°37, pp. 67-68.

ZIMBABWE

« *prix à payer pour garantir le redressement économique promis* » et constatant que les habitants « *n'acceptent de bouger que lorsqu'ils voient arriver un bulldozer* ».

Le 17 avril 2007, Anna Tibaijuka, directrice exécutive d'ONU-Habitat, présente un rapport condamnant les pratiques d'expulsions dites « au bulldozer ». Elle réaffirme qu'il est du rôle des autorités nationales de protéger les habitants des bidonvilles de ces expulsions forcées et réclame la fin de la "politique du bulldozer" en Afrique, et notamment au Zimbabwe.

b) L'éradication avec relogement *ex situ*

Lors de sa création en 1978, le mot d'ordre d'ONU-Habitat était de faire disparaître les bidonvilles en développant des programmes de relogement accessibles aux plus modestes. Aussi, les destructions de quartiers se sont accompagnées d'une proposition de logement social (location ou accession à la propriété) subventionné par l'État ou d'une parcelle avec compensation financière. Ce type d'intervention, appelé aussi recasement, permet d'améliorer les conditions de logement des populations, du moins celles qui peuvent faire face aux nouvelles charges liées au relogement.

Cependant, il s'agit de procédures coûteuses, aux délais et modalités de mise en œuvre très longs et compliqués pour les pouvoirs publics²³. Dans certains cas, les populations les plus démunies ne peuvent accéder aux logements construits, c'est donc la classe intermédiaire qui en bénéficie et cela entraîne un processus de spéculation. D'autre part, la proposition de déplacement est très mal accueillie par les populations, qui souhaitent généralement rester vivre à proximité des zones d'emploi, dans le quartier où se sont tissés des solidarités et des liens forts entre les familles. Elles se montrent également très méfiantes envers les actions des acteurs publics qui les ont longtemps ignorés. Enfin, ces logements sociaux standardisés ne sont pas rarement adaptés aux modes de vie des populations précaires.

19

INDE

DHARAVI A BOMBAY²⁴:

Le quartier précaire de Dharavi à Bombay connaît un programme de recasement. Les habitants éligibles accèderont à un appartement de 20 m² en immeuble. Ces logements ne sont pas adaptés aux pratiques des habitants qui exercent leurs activités commerciales dans la rue ou sur le toit de leur logement.

L'éradication de quartiers ne se justifie aujourd'hui plus que dans des circonstances très particulières et lorsqu'il n'y a pas d'autre alternative et uniquement de manière très encadrée. C'est le cas par exemple lorsque les quartiers sont établis dans des conditions d'hygiène intolérables, sur des zones dangereuses et impropres aux constructions (zones inondables, polluées, à très fortes pentes, etc.) ou sur des emprises foncières réservées aux équipements publics²⁵.

²³ Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.

²⁴ FAURE Isabelle, Vends baraques pour bâtir résidence de luxe. Alternatives internationales décembre 2007, n°37, pp. 71-73.

²⁵ JOSSE Guillaume, PACAUD Pierre-Alain, Améliorer les quartiers précaires : Approches suivies au Burkina, Djibouti et Haïti. AFD, Paris : 2014, 13 p.

A.3.3. L'approche intégratrice

Reloger tous les habitants des quartiers précaires exigerait pour les pouvoirs publics de mobiliser des moyens financiers colossaux et de vastes réserves foncières. Par conséquent, lorsque les quartiers ne sont pas établis sur des zones à risques, une approche intégratrice d'amélioration des quartiers sur place, ou « *in situ* » est possible. Moins onéreuse et plus souple, elle s'adapte à la spécificité de chaque quartier²⁶. La réhabilitation *in situ* est une alternative au déplacement des populations aux périphéries des villes. Elle permet de conforter l'ancrage territorial des populations et de freiner l'étalement urbain et la densification des périphéries. Elle limite ainsi les répercussions négatives liées à l'étalement urbain : l'éloignement des services qui conduit au renforcement du sentiment d'isolement, l'augmentation des coûts de déplacements pour les populations ainsi que l'augmentation des coûts de raccordement aux infrastructures urbaines pour les pouvoirs publics²⁷.

a) La restructuration progressive

La restructuration, ou revalorisation, ou réhabilitation, constitue une forme d'intervention *in situ*. Il s'agit d'améliorer, de reconnaître et d'intégrer progressivement les quartiers à la ville. Cela implique de développer dans ces quartiers le même accès aux réseaux (voirie, éclairage public), aux services essentiels (eau, assainissement, électricité, collecte des déchets) et aux équipements (écoles, établissements de santé, petits équipements marchands, etc.) que celui assuré dans le reste de la ville. La mise en place de réseaux d'équipements et d'infrastructures est généralement privilégiée à la construction de logements dans les opérations d'aménagement, car elle nécessite des moyens de mise en œuvre inaccessible aux habitants et profite au plus grand nombre²⁸. Elle a effectivement un réel impact sur l'attractivité des quartiers et leur connexion au reste de la ville. La restructuration identifie les leviers d'actions permettant de désenclaver le quartier comme indiqué dans le tableau ci-après.

Actions sectorielles possibles en réhabilitation <i>in situ</i>	Bénéfices directs	Externalités positives
Voirie / drainage	<ul style="list-style-type: none"> • Désenclavement • Mobilité • Moins d'inondations • Diminution des risques sanitaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement économique • Emploi • Santé • Cohésion sociale
Eau / assainissement	<ul style="list-style-type: none"> • Diminution des risques sanitaires • Réduction des coûts pour les habitants 	<ul style="list-style-type: none"> • Santé • Confort • Intégration sociale
Eclairage public	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité • Prolongement des activités la nuit 	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité • Développement économique • Cohésion sociale
Gestion des déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Propreté • Diminution des risques sanitaires et pollutions 	<ul style="list-style-type: none"> • Environnement • Santé • Emploi
Equipements collectifs : sociaux ou marchands	<ul style="list-style-type: none"> • Santé, éducation, loisirs • Dynamisme économique 	<ul style="list-style-type: none"> • Emploi • Intégration sociale • Accroissement des recettes pour les communes
Aménagement d'espaces publics (parcs, jardins, places)	<ul style="list-style-type: none"> • Loisirs et sociabilité • Embellissement du quartier • Lutte contre les îlots de chaleur et inondations 	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité • Image positive du quartier • Cohésion sociale

Figure 3 : Les effets levier potentiels de la réhabilitation de quartier¹

²⁶ Agence Française de Développement. Intégrer les quartiers précaires aux villes : le défi de demain. Questions de développement. AFD. Paris : 2014, 7p.

²⁷ *Op. cit*

²⁸ BARNET Yann. Bidonvilles et architectes [en ligne]. Mémoire Architecture. Strasbourg : École d'Architecture de Strasbourg, 2003. Disponible sur : <http://barnet.yann.free.fr/site%20bidonville/bv-architectes.htm> (consulté le 10.05.2015)

La restructuration s'opère graduellement, ainsi il existe différents degrés d'intervention. Les plus basiques n'intègrent qu'un ou deux volet(s) d'aménagement, tandis que les plus élaborés ambitionnent de transformer intégralement le quartier. Grâce à son processus d'amélioration progressive, en fonction des besoins et des financements disponibles, la réhabilitation *in situ* apparaît comme une réponse à l'ampleur du phénomène de précarité urbaine.

Le principal atout d'une telle intervention est le maintien des habitants sur place, et donc également le maintien des liens sociaux et économiques existants. La mise en œuvre d'un processus de restructuration du quartier, bien qu'elle ne lève pas complètement la menace d'éviction puisqu'elle n'attribue pas de titres de propriété, contribue à rassurer les populations. Les habitants, sont alors davantage disposés à investir dans l'amélioration de leur logement (en construisant un logement « en dur », des latrines individuelles ou une clôture de parcelle) ou dans le développement d'activités économiques. En revalorisant son image, en renforçant son interaction avec le reste du territoire et en renforçant la cohésion sociale, la restructuration permet également d'engager un processus de réappropriation du quartier par les habitants²⁹. De cette manière, elle incite la population à s'impliquer dans la réhabilitation de leur territoire. Elle engendre une dynamique de développement progressif, souple, qui valorise les savoir-faire des habitants³⁰ et qui s'opère sans abandonner l'identité populaire du quartier.

LE PROJET TWIZE DU GRET À NOUAKCHOTT

Le GRET (Groupement de Recherches et d'Échanges Technologiques) a mis en œuvre entre 1998 et 2008 un projet de réhabilitation de l'habitat dans des quartiers précaires de Nouakchott et Nouadhibou (Mauritanie). Il s'agit d'un dispositif de financement et de construction de « modules » d'habitat destinés aux populations modestes organisées en groupes solidaires ou *twize* (qui signifie « faire ensemble » en dialecte *hassaniyya*). Les modules Twize constituent un point de départ pour d'autres constructions pour les familles aux revenus suffisants. Les ménages s'approprient les modules ainsi construits et les améliorent progressivement au gré de leurs besoins et de leurs moyens. Certains habitants, aisés, ont par exemple complètement recouvert la clôture de leur module et envisagent de faire un étage.



Figure 4 : Module d'habitat amélioré du projet Twize (Mauritanie) (Source : A. Choplin, Nouadhibou, novembre 2008)

La restructuration est également un moyen pour les habitants de s'intégrer à la ville : le sentiment d'être reconnu et de devenir citoyen, sans toutefois que cette notion soit clairement définie, émerge petit à petit³¹.

²⁹ Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.

³⁰ Op. cit.

³¹ MANSION Aurore, MICHELON Benjamin. La restructuration des quartiers précaires dans les villes du Sud - Outil de sécurisation foncière et de développement urbain, l'exemple de Nouakchott en Mauritanie. Les Éditions du GRET, Paris, 8p.

Bien que les autorités cherchent à minimiser le déplacement des habitants, il faut considérer qu'une partie de la population qui occupait le quartier avant sa restructuration est obligatoirement contrainte d'être déplacée pour la réalisation des aménagements. La réalisation d'une trame viaire, la mise en place des différents réseaux et services urbains nécessitent l'établissement de réserves foncières et donc l'éviction d'une partie de la population.

Le processus de restructuration nécessite des savoir-faire et des techniques complexes du fait de la spécificité de chaque quartier et de la complexité des interventions liées à la préservation de l'existant. De plus, il s'agit là encore d'un processus lent et coûteux. Les pouvoirs publics ne pouvant prendre la totalité des dépenses à leur charge, les ménages doivent généralement contribuer au financement des opérations. De ce fait, la restructuration des quartiers peut être à l'origine de processus de « gentrification » et d'exclusion des populations les plus vulnérables.

Par ailleurs, puisqu'elle ne transforme pas radicalement les quartiers, la restructuration suscite parfois la déception des habitants et le désintérêt des pouvoirs publics, qui lui préfèrent les opérations de restructuration complète³².

b) La restructuration complète

La restructuration complète modifie en profondeur la trame urbaine des quartiers précaires afin qu'ils correspondent aux standards de la ville formelle³³. Elle implique d'importantes procédures de régularisation foncière, d'importants travaux de remembrement parcellaire, d'élargissement de la voirie ou encore de développement d'espaces ou d'infrastructures publics. Plus la restructuration est importante, plus elles impliquent la destruction de logements, le déplacement de populations et sont donc l'objet de vives contestations de la part des habitants concernés.

Il s'agit, en d'autres termes, de formaliser ces quartiers pour leur appliquer le même traitement que celui de la ville réglementaire. De telles opérations permettraient certes d'améliorer nettement les conditions de logement des populations. Malheureusement le coût excessif de ces projets et la complexité des outils institutionnels et juridiques nécessaires semblent complètement incompatibles avec une généralisation de ces pratiques.

22

A.3.4. Le foncier : une problématique transversale

La problématique foncière joue un rôle crucial dans les politiques urbaines. La sécurisation foncière au sens large constitue en effet l'un des principaux leviers de lutte contre la pauvreté. Pour répondre à ce défi, différentes démarches ont été testées. Les opérations de restructuration, de relogement ou encore de régularisation se sont emparées de cette question transversale, avec des résultats variables d'un contexte à un autre.

³² Agence Française de Développement. Intégrer les quartiers précaires aux villes : le défi de demain. Questions de développement : Synthèse des études et recherche de l'AFD, Paris : AFD, 2014, 7p.

³³ FALLOT Éléonore. L'urbanisation non réglementaire en Égypte : Analyse de l'habitat, de ses dynamiques et de ses représentations [en ligne]. Mémoire Sciences Politiques. Lyon : Université Lyon 2 Institut d'Études Politiques de Lyon, 2011, 145 p. Disponible sur : http://doc.sciencespo-lyon.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/Cyberdocs/MFE2011/fallot_e/fallot_e.pdf (consulté le 10.05.2015)

a) La régularisation foncière

L'expansion constante des villes en développement renforce la pression foncière et induit de véritables pénuries des terres. Ces dynamiques, ajoutées à la complexité des procédures, sont à l'origine du développement de marchés fonciers informels. Au-delà de la précarité de logement et des conditions de vie, la première précarité dont souffrent les habitants des quartiers informels est foncière. Les populations sont soumises au risque d'expulsion tant qu'elles ne disposent pas de titres officiels qui prouvent leur statut en termes de tenure. Ces documents peuvent prendre une multitude de formes : il peut s'agir d'un titre de propriété formel pour la terre et/ou le logement, d'un document prouvant l'accord formel ou non pour l'occupation du sol et/ou du logement, d'un contrat de bail, etc. Néanmoins, dans de nombreuses situations, s'ils ne possèdent pas de tels documents, les habitants ne peuvent pour autant pas être considérés comme des « squatteurs ». Ils détiennent parfois un droit foncier coutumier incompatible avec le régime foncier généralement hérité de la période coloniale. L'enchevêtrement des droits légaux et coutumiers rend peu lisible les situations foncières de ces quartiers³⁴.

L'insécurité foncière a de nombreux effets négatifs : elle entrave la bonne gouvernance et la planification à long terme du territoire; elle participe à la hausse du marché foncier et renforce la pauvreté et l'exclusion sociale (ONU-HABITAT, 1999). Elle empêche aussi la mise en place d'une fiscalité foncière, ressource indispensable pour les investissements publics (équipement et aménagement des quartiers) et la gestion urbaine. D'autre part, l'insécurité permanente liée à la menace d'éviction décourage les habitants à investir dans l'amélioration de leur quartier.

La régularisation foncière consiste en la légalisation du statut des occupants illégaux d'un terrain via l'acquisition du droit de propriété privée du sol³⁵. L'obtention d'un titre légal de propriété, via la régularisation foncière, donne une légitimité à l'installation des ménages. Elle permet de maintenir les habitants sur place et donc de préserver au maximum les investissements qu'ils ont déjà pu réaliser.

23

Elle n'est pas toujours la première revendication des habitants qui lui préfèrent la restructuration pour le développement des services et des équipements. Cependant, en levant la menace d'éviction et en permettant l'appropriation du quartier par les habitants, la régularisation facilite tout de même la revalorisation du quartier par les habitants. De plus, elle leur permet d'acquérir un capital financier et ainsi d'envisager un meilleur avenir et de transmettre un patrimoine à leurs enfants.

Cependant, l'attribution de titres fonciers constitue une opération longue et complexe. Même en envisageant de disposer de réserves foncières suffisantes au lotissement de l'ensemble des ménages, ni-ceux-ci ni les pouvoirs publics n'ont les moyens financiers de subvenir à l'achat de l'ensemble des parcelles. La participation financière des habitants à l'achat des terrains est très souvent en-deçà des espérances. Dès lors, des solutions nécessitant des moyens financiers et techniques plus limités doivent être envisagées. Il doit s'agir de procédures administratives souples et articulées avec des actions visant la prévention des occupations illégales et la production de terrains équipés à faibles coûts³⁶.

³⁴ Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.

³⁵ FAO. Thésaurus multilingue du foncier [en ligne]. Archives de documents de la FAO, 2005, Disponible sur : <http://www.fao.org/docrep/005/x2038f/x2038f09.htm> (consulté le 11.07.2015)

³⁶ Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs. Quelles réponses à l'illégalité des quartiers dans les villes en développement [en ligne]. Disponible sur : <http://www.globenet.org/aitec/chantiers/urbain/ppu/illegalites.htm> (consulté le 23.06.2015)

En ce sens, les institutions internationales privilégient depuis le milieu des années 1990, la sécurisation foncière à la régularisation foncière. C'est-à-dire qu'elles accordent plus d'importance au fait de stabiliser la situation foncière des populations, qu'à leur octroyer un titre légal de propriété foncière. La reconnaissance des droits d'occupation du terrain des habitants est privilégiée afin que leur présence ne puisse être contestée. D'après Philippe Lavigne-Delville (1998), *«l'enjeu n'est pas forcément tant dans la nature des droits dont disposent l'individu mais dans le fait que ces droits ne puissent être subitement remis en cause et donc qu'ils soient reconnus et légitimes, et puissent être défendus par les instances d'arbitrage»*³⁷.

BRÉSIL

ROCINHA À RIO DE JANEIRO³⁸

À Rio de Janeiro, la favela Rocinha connaît un programme municipal de sécurisation foncière nommé Favela Bairro. Lorsqu'un terrain public est occupé illégalement, les résidents reçoivent un titre appelé « concession de droit réel d'usage » qui leur confère l'usufruit du terrain, celui-ci restant propriété publique.

Lorsque les terrains sont privés, les habitants peuvent engager une action en justice, à condition que leur occupation du terrain soit ininterrompue depuis cinq ans sans que nul ne s'y soit opposé et que les dimensions du terrain soient inférieures à 250 m². Si ces conditions sont respectées, la municipalité accompagne les résidents pour l'acquisition du terrain par prescription acquisitive. Ainsi l'occupant acquiert un droit réel de propriété du terrain par le simple fait d'avoir agi pendant cinq ans comme s'il en était le propriétaire et sans engendrer de dépenses supplémentaires. Du fait de la difficulté d'individualiser les lots dans les favelas, il arrive souvent que ce principe soit appliqué collectivement, la propriété étant attribuée à la communauté. Cependant, la mise en œuvre de cette mesure est encore difficile en raison de la longueur des procédures et de la résistance du pouvoir judiciaire à porter atteinte à la propriété privée.

Enfin, si les habitants ne remplissent pas les conditions, la municipalité peut, en dernier recours, exproprier les propriétaires afin de transférer plus tard ces terrains à leurs occupants. Parallèlement à cette démarche de régularisation, les autorités procèdent à des opérations d'adressage afin de permettre aux habitants de bénéficier d'une adresse officielle.

INDE

LE PRATTA ACT DANS LE MADHYA PRADESH³⁹

Au Madhya Pradesh, en Inde, l'attribution de titres de propriété foncière n'est pas considérée comme prioritaire. Cependant, le Pratta Act accorde depuis 1984, la cession à bail aux occupants des quartiers irréguliers, du terrain qu'ils occupent. Par cette législation, les occupants de terrains publics de moins de 50 mètres carrés peuvent obtenir un bail de quinze, vingt, trente ans ou plus. Ainsi, en levant la menace d'éviction, cet acte octroi aux habitants la sécurité minimale indispensable à l'investissement et donc à l'amélioration de leurs conditions de vie et de leur situation économique. Le bail n'est pas transférable mais le Pratta Act prévaut sur toutes les autres dispositions relatives au zonage, aux règlements d'urbanisme et au code de la construction.

³⁷ FAO. Thésaurus multilingue du foncier [en ligne]. Archives de documents de la FAO, 2005, Disponible sur : <http://www.fao.org/docrep/005/x2038f/x2038f09.htm> (consulté le 11.07.2015)

³⁸ Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.

³⁹ DURANT-LASSERVE Alain. Les enjeux urbains dépassent les capacités des ONG. Alternatives internationales décembre 2007, n°37, pp. 69-70.

b) Les dangers des procédures de restructuration et de régularisation

La restructuration des quartiers et la régulation foncière sont deux modes opératoires controversés puisque leurs bénéficiaires, ou plutôt leurs bénéficiaires ne sont pas toujours ceux préalablement ciblés. Elles ont pour effet immédiat une augmentation de la valeur des parcelles et logements du quartier qui met en péril l'objectif premier de l'intervention, c'est-à-dire l'amélioration des conditions de vie des occupants.

Les habitants nouvellement propriétaires (dans le cas de la régularisation foncière), et les propriétaires qui ont bénéficié de la valorisation de leur bien immobilier (dans le cas de la restructuration du quartier), s'empressent parfois de les revendre et de quitter le quartier, captant au passage la plus-value des biens cédés. Ces procédures deviennent alors des moyens pour les populations modestes de s'enrichir par la simple loi du marché foncier.

La régularisation et la transformation du quartier bouscule le marché foncier local et peuvent entraîner diverses dérives :

- Si les règles d'éligibilité des ménages pour l'attribution des parcelles ou des compensations financières sont floues, elles peuvent entraîner une forme de spéculation de la part de ménages qui obtiendraient une compensation surestimée.
- Au contraire, les populations les plus vulnérables sont parfois victimes de la forte pression foncière qui conduit des spéculateurs qui disposent de liquidités à les convaincre de revendre leurs terrains à des prix plus bas que ceux pratiqués sur le marché⁴⁰.
- Par ailleurs, la régularisation induit une « gentrification » progressive, puisque les logements autrefois occupés par une population précaire sont dès lors occupés par des ménages appartenant à un groupe de revenus supérieurs, repoussant les plus pauvres dans des poches urbaines très précaires aux portes de la ville. C'est également le cas, lorsque les ménages les plus pauvres ne parviennent pas ou plus à supporter les charges liées à la restructuration (branchement aux réseaux d'eau ou d'électricité, factures de consommation, augmentation des loyers, augmentation des prix dans les commerces, etc.)⁴¹. Ce phénomène peut alors être qualifié d'« éviction par le marché » (Edesio Fernandes, 2015). Comme il a été évoqué précédemment, les municipalités ne peuvent plus, pour des raisons éthiques et politiques, mettre en œuvre des politiques de déguerpissement au bulldozer des populations des quartiers précaires. Malgré tout, les évictions existent toujours. Elles s'opèrent aujourd'hui par la loi du marché foncier et immobilier.

25

Les procédures de restructuration de quartier et de régularisation foncière sont donc le socle d'un processus de spéculation foncière et de « gentrification ». À ce titre, elles peuvent à la fois être considérées comme des outils inadaptés qui ne font que « déplacer le problème » en entraînant l'émergence de nouveaux quartiers précaires à la périphérie de la ville. Mais également comme des outils de lutte contre la pauvreté.

⁴⁰ MANSION Aurore, MICHELON Benjamin. La restructuration des quartiers précaires dans les villes du Sud - Outil de sécurisation foncière et de développement urbain, l'exemple de Nouakchott en Mauritanie. Les Éditions du GRET, Paris, 8p.

⁴¹ Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.

A.4. Bilan et approches contemporaines d'interventions

Que peut-on retenir des différents types d'actions menées par les organismes institutionnels ces quarante-cinq dernières années ? Quelles sont les solutions aujourd'hui privilégiées par la communauté internationale ?

A.4.1. Retour ces 45 ans d'interventions institutionnelles

Depuis le début de l'aide au développement moderne dans les années 1970, les politiques d'intervention dans les quartiers précaires ont beaucoup évolué. Les injonctions internationales qui orientent les actions locales ont encouragé successivement leur éviction, leur destruction, leur restructuration, le relogement, la régularisation, etc. Globalement, deux grandes tendances se sont opposées de façon récurrente dans les projets : le maintien des populations sur place ou leur déplacement.

L'approche dite « du laisser-faire » a quasiment disparue aujourd'hui du fait de la prolifération, de la durabilité des quartiers précaires mais également de leur médiatisation et leur politisation qui contraignent les pouvoirs publics à intervenir. Les approches répressives, c'est-à-dire l'éradication des quartiers avec ou sans relogement, sont également dépassées. Elles sont de moins en moins pratiquées par les pouvoirs publics du fait de leur impact politique négatif et puisque leur brutalité est condamnée par les organisations internationales. L'approche intégratrice demeure. Elle peut se décliner en diverses interventions sectorielles ou transversales. Elle intègre la plupart du temps la dimension foncière, creuset du développement économique et territorial. En effet, l'accession aux droits fonciers est un levier fondamental de lutte contre la pauvreté qui est quasi-constamment pris en compte dans les opérations de restructuration de quartier. D'une manière générale, les solutions aujourd'hui privilégiées sont plus modérées, plus souples et surtout moins onéreuses pour être durables.

26

L'héritage de ces interventions a permis de mettre en évidence trois notions unanimement admises et qui doivent être prises en compte à chaque intervention :

- **L'urgence** : L'ensemble des acteurs mondiaux du développement urbain, à l'échelon local et international, a pris conscience de l'ampleur du phénomène de « *bidonvilisation* » des pays en développement. Il est aujourd'hui reconnu que les questions du droit à la ville et du développement des quartiers précaires ne peuvent plus être éludées par les acteurs de la gouvernance urbaine mais doivent être intégrées aux modèles d'interventions.
- **La durabilité** : Un consensus s'est formé autour de l'idée qu'il est illusoire d'imaginer un futur sans bidonvilles (Plan d'action « *Villes sans bidonvilles* » ou « *Cities without slums* », Cities Alliances, 1999). « *On a cru pendant longtemps que ce type d'habitat spontané resterait marginal et qu'il était une étape du développement du Tiers-monde. L'évolution rapide de la bidonvilisation a rapidement démontré que nous étions les spectateurs d'un phénomène de société planétaire et que les pays les plus touchés seraient incapables de résoudre seuls le problème* »⁴².
- **La complexité** : Face à l'échec de nombreuses et diverses opérations dans les quartiers précaires, force est de constater qu'aucune solution pleinement satisfaisante n'a pour l'instant émergé pour répondre aux besoins des populations précaires au regard de la diversité de difficultés.

⁴² BARNET Yann. Bidonvilles et architectes [en ligne]. Mémoire Architecture. Strasbourg : École d'Architecture de Strasbourg, 2003. Disponible sur : <http://barnet.yann.free.fr/site%20bidonville/bv-architectes.htm> (consulté le 10.05.2015)

A.4.2. Les nouveaux principes d'interventions

La méconnaissance et l'inexpérience de ces quartiers ont entraîné de nombreuses faux-pas. L'étude des interventions antérieures permet d'identifier les actions efficaces et les erreurs à ne plus commettre. L'ensemble des acteurs de l'aide au développement contemporaine s'accordent aujourd'hui pour dire qu'il est souhaitable de renouveler les pratiques de travail en tirant des enseignements des échecs et des réussites des politiques et des projets de ces dernières décennies. Trois approches guident aujourd'hui l'intervention durable dans les quartiers précaires.

a) L'approche participative et sur mesure

Les tentatives d'explication de ces échecs sont d'abord passées par le re-questionnement des rôles respectifs des pouvoirs publics, du secteur privé et des habitants dans les projets de développement. L'approche très « centraliste » des institutions limite l'efficacité et la pertinence leurs interventions. Cette approche se caractérise par l'application de « formules » de développement élaborées en « haut » au profit du « bas », standardisées et répliquées à tout contexte (Navez-Bouchanine, 2000). Ces solutions « clés en main » préconçues prennent souvent la forme de projets infrastructurels développés pour des populations non consultées qui, de ce fait, ne s'approprient pas les équipements. *« Reposant trop souvent sur une offre technologique, ces projets ont donné peu de place à l'analyse de la demande des populations et négligé des éléments essentiels à la pérennité des projets (contexte socio-culturel, mode de gestion, équilibre financier à long terme, etc.).⁴³ »*

La réussite des projets ne peut être assurée que s'ils s'adaptent à chaque situation. Il serait commode de concevoir une méthodologie d'intervention applicable à l'ensemble des quartiers, mais il n'existe pas solution prédéfinie. Chaque projet doit être unique et doit tenir compte du contexte national et local dans lequel il s'inscrit et des spécificités du quartier : organisation sociale et spatiale, profils socio-économiques, exposition aux risques, situation géographique, densité de population et de bâti, niveau d'équipement et d'accès aux services et réseaux publics, existence d'espaces publics, etc. Afin tenir compte de l'existant, les projets requièrent la réalisation d'un diagnostic préalable qui permet une connaissance fine du quartier, de ses rapports avec le reste de la ville, de ses réalités économiques, sociales, politiques, etc.⁴⁴

Aussi, des efforts doivent être fournis pour développer des projets qui tiennent compte des bénéficiaires, de leurs pratiques, qui les associent et permettent leur appropriation. L'acteur institutionnel ne parviendra à proposer des solutions en adéquation avec les besoins réels des habitants et les contextes locaux qu'en impliquant les bénéficiaires dans l'évaluation et la priorisation de la demande (approche dite « *bottom-up* »). Il faut quitter la logique « d'offre technique » guidée par la simple rationalité des autorités (Botton, 2006) et développer des approches participatives. Prendre en considération les habitants dès l'amont et tout au long du projet et les associer au processus décisionnel maximise ses chances de réussite des projets. Cela permet également de gagner leur adhésion au projet et favorise l'émergence d'un consensus politique. Par ailleurs, la participation des habitants valorise leur image et fait ainsi évoluer les représentations qui pèsent sur le quartier en général.

⁴³ BOTTON Sarah. L'accès à l'eau et à l'électricité dans les pays en développement : Comment penser la demande ? Institut du Développement Durable et des Relations Internationales Entreprises et biens publics : Idées pour le débat, 2006, n°9.

⁴⁴ Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.

b) L'approche intégratrice

Les recommandations internationales pour l'aide au développement des quartiers précaires privilégient aujourd'hui une approche *in situ* : il ne s'agit plus d'encourager les interventions brutales telles que l'éradication des quartiers précaires (politique du « bulldozer ») ou encore la restructuration complète, mais de favoriser le maintien de la population sur place et l'amélioration progressive des conditions de vie. Les petites opérations d'aménagement de quartier ou d'ingénierie sociale sont valorisées : elles ont certes une ambition plus limitée mais maximisent les chances de transformation du quartier.

Les modalités d'intervention évoluent ces dernières décennies vers une approche globale et intégratrice. Celle-ci ne vise pas seulement l'intégration spatiale du quartier au reste de la ville mais également l'intégration sociale, économique et politique de ses habitants. L'échec des actions sectorielles (par exemple sur le foncier, le crédit, les équipements) conduisent aujourd'hui les acteurs du développement à envisager des interventions transversales : des politiques fiscales plus redistributives, des politiques urbaines de lutte contre l'étalement de la ville, etc.⁴⁵ Le déclenchement d'un cercle vertueux de développement (à travers l'amélioration de l'environnement urbain, la sécurisation foncière) incite alors les habitants à investir progressivement dans l'amélioration de leurs conditions de vie.

c) L'approche préventive

Les opérations curatives, telles que la transformation *in situ* des quartiers, doivent obligatoirement être couplées à des opérations de prévention pour limiter leur développement et leur expansion. Cela suppose pour les pouvoirs publics locaux d'offrir des alternatives aux logements précaires. Ces alternatives peuvent se traduire par la mise en place de dispositifs pour faciliter les acquisitions foncières, par la viabilisation et la vente de parcelles foncières publiques, par la construction de logements à bas prix ou par la mise en place de programme d'auto-construction encadrée par exemple⁴⁶.

Ces investissements des pouvoirs publics doivent être complétés par la mise en place d'une véritable planification urbaine (documents stratégiques transversaux et/ou sectoriels). L'émergence d'une vision stratégique permet d'assurer la cohérence, l'efficacité et la durabilité des actions de développement entreprises⁴⁷. Les gouvernements locaux ne peuvent échapper en amont au lancement d'une réflexion globale qui doit mener à la définition d'une politique transversale intégrant notamment les problématiques du foncier et de l'habitat. Elle permettra d'arbitrer et de coordonner les différents usages et intérêts des quartiers ; ainsi que de prévenir le développement du marché informel du logement et l'étalement urbain. Cette construction passe par la mise en place et l'articulation d'outils techniques, juridiques et réglementaires qui permettront d'identifier et d'anticiper les besoins (outils de prospective, diagnostic, etc.).

Par ailleurs, la réussite des projets urbains est corrélée à la question de son financement. Pour qu'elles soient durables, les coûts des interventions doivent pouvoir être assumés par l'engagement de

⁴⁵ DURANT-LASSERVE Alain. Les enjeux urbains dépassent les capacités des ONG. Alternatives internationales décembre 2007, n°37, pp. 69-70.

⁴⁶ Agence Française de Développement. Intégrer les quartiers précaires aux villes : le défi de demain. Questions de développement : Synthèse des études et recherche de l'AFD, Paris : AFD, 2014, 7p.

⁴⁷ Agence Française de Développement. Cadre d'Intervention Stratégique « Villes Durables » de l'Agence française de Développement 2014-2017 [en ligne]. AFD. Paris : 2014, 70 p. Disponible sur : http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/L_AFD/redevabilite-dialogue/documents/CIS-villes-durables.pdf (consulté le 05.07.2015)

moyens financiers propres (contribution financière des ménages et des collectivités locales) et non d'investissements extérieurs (fonds d'aide internationaux). La maintenance des infrastructures et la gestion des services urbains ne peuvent pas être assurées en l'absence de mécanisme de financement. Il est donc nécessaire d'intégrer aux projets de restructuration des quartiers une analyse financière approfondie.

SYNTHÈSE DE LA PARTIE A.

L'intérêt des acteurs internationaux du développement urbain pour ces zones d'habitat précaire est finalement relativement récent (il date approximativement des années 1970). Ces quarante-cinq dernières années, ces espaces ont fait l'objet de recherches nombreuses et variées. Leur difficulté à définir et à nommer ces espaces mettent en évidence la grande diversité de leurs formes et de leurs enjeux.

Les politiques et les stratégies d'intervention dans les quartiers précaires ont beaucoup évolué. Trois approches principales ont marqué l'histoire : celle dite « du laisser-faire », qui a quasiment disparue aujourd'hui ; l'approche répressive, également dépassée ; et enfin celle intégratrice qui peut se décliner en diverses interventions sectorielles ou transversales et qui intègre la dimension foncière, creuset du développement territorial.

L'intégration sociale et spatiale de ces quartiers, la participation des habitants, la sécurisation foncière, la restructuration *in situ* minimisant les déplacements et la mise en place d'une politique préventive constituent aujourd'hui les grands principes d'interventions dans les quartiers précaires. Ces principes ont été progressivement intégrés par les acteurs internationaux du développement (organisations supra-nationales, bailleurs de fonds...) sous la forme d'injonctions pour le développement de programmes de résorption des quartiers précaires.

Malgré cela, l'ampleur de la tâche est considérable et les moyens débloqués par les acteurs institutionnels ne suffisent pas à enrayer le phénomène. En 2011, l'ONU-Habitat a estimé que 827,6 millions de personnes vivaient dans les « bidonvilles »⁴⁸, soient environ 12% de la population mondiale. L'une des principales critiques et tentatives d'explications de l'échec de ces interventions est la difficulté des institutions à prendre au sérieux les dynamiques urbaines réelles. « *L'aménagement d'une ville ne doit pas se faire sur une idée abstraite de ville, mais sur la réalité d'une ville. La réalité de ceux qui vivent dans les rues, se déplacent, dorment, mangent dans ces villes. Les interventions doivent être centrée sur les individus, c'est-à-dire partant des dynamiques sociales, des stratégies des habitants* » (Chenal, 2009). Il s'opère aujourd'hui un glissement conceptuel fort qui tend à recentrer la réflexion et l'action autour de ce et de ceux qui font la ville en développement ordinaire : les quartiers précaires et leurs habitants.

Dans l'impossibilité d'attendre une plus grande mobilisation des acteurs institutionnels, les populations précaires ont mis en place des stratégies de lutte contre la pauvreté à la hauteur de leurs moyens. Quelles sont alors ces solutions développées par les habitants ?

30

⁴⁸ Au regard de la définition de l'ONU

B. LES INITIATIVES POPULAIRES : L'HABITANT, PREMIER ACTEUR DE LA PRODUCTION DE SON QUARTIER

Quelles solutions le quartier précaire apporte-t-il ? Quelles sont les initiatives et les stratégies d'aménagement développées par les habitants ? Quelle place l'habitant trouve-t-il dans la production et la gouvernance de son quartier et dans la ville ?



Kibera, Kenya - Source : lemonde.fr

Nous avons vu dans la première partie l'émergence de la mobilisation des organisations institutionnelles en faveur des quartiers précaires et l'étendue de leurs différentes formes d'interventions ces quarante-cinq dernières années. Les organisations internationales reconnaissent aujourd'hui les lacunes de leurs modes d'interventions et notamment le décalage de certains projets avec la réalité des quartiers, avec l'existant.

Or, la réalité de ces quartiers se caractérise par les pratiques et les stratégies que développent leurs habitants, face aux carences des institutions, pour répondre aux situations d'urgence et prétendre à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Cette seconde partie met donc de côté les interventions institutionnelles précédemment évoquées pour se concentrer sur ces solutions populaires. Elle présentera dans un premier temps le rôle, l'organisation, le dynamisme et la place de ces quartiers dans la ville. Puis elle exposera les compétences et les savoir-faire de leurs habitants ainsi que les solutions qu'ils conçoivent pour leur quartier.

B.1. Perceptions nouvelles des quartiers précaires

Ces dernières décennies, les différents projets et études menés dans les quartiers précaires ont permis une meilleure connaissance de leurs organisations physique et sociale et de leur fonctionnement interne et avec le reste de la ville. Ces travaux ont permis de faire tomber certaines idées reçues des quartiers précaires et ont contribué à la revalorisation de leur image. La partie ci-après tente ainsi de casser le mythe du quartier stérile, anarchique et immuable.

B.1.1. Le quartier informel, une solution populaire ?

Les quartiers précaires ont longtemps été considérés comme le problème à éradiquer. Aujourd'hui on tente de renverser la logique afin d'envisager ces quartiers comme la solution à un problème plus large (de pénurie de logement, d'emploi, de fiscalité, etc.).

32

En l'absence d'intervention des acteurs publics (lorsque ceux-ci sont dépassés par l'ampleur du phénomène urbain ou lorsqu'ils se désengagent volontairement), les populations les plus vulnérables mettent en œuvre de véritables stratégies de développement. Des dynamiques, des marchés, des quartiers entiers se développent en dehors de tout cadre légal. Ils ne sont pas le fruit de l'intervention publique. Ils s'établissent en dehors des normes et sont à ce titre qualifiés d'informels⁴⁹. Cependant, ils constituent à bien des égards une réponse aux demandes d'une grande partie de la population et aux enjeux de la ville en développement (pression foncière, demande d'emplois, besoins en services urbains, etc.).

Le secteur informel constitue «*un mode de vie, voire de survie, de la population urbaine, pour laquelle il permet la satisfaction de besoins fondamentaux : se nourrir, se loger, se vêtir, se former, se soigner,*

⁴⁹ Le secteur informel est « un ensemble d'unités produisant des biens et des services en vue principalement de créer des emplois et des revenus pour les personnes concernées. Ces unités, ayant un faible niveau d'organisation, opèrent à petite échelle et de manière spécifique, avec peu ou pas de division entre le travail et le capital en tant que facteurs de production. Les relations de travail, lorsqu'elles existent, sont surtout fondées sur l'emploi occasionnel, les relations de parenté ou les relations personnelles et sociales plutôt que sur des accords contractuels comportant des garanties en bonne et due forme» (BIT, 1993). (Source ; Économie Informelle - Rapport Afrique de l'Ouest 2007-2008 Décembre 2008 pp.169-178)

*se déplacer*⁵⁰ ». Il est le principal moteur de la construction des villes, de l'animation de la vie urbaine et du développement économique de la ville. Il participe au processus d'urbanisation en offrant des opportunités d'emploi et de logement aux nouveaux arrivants. Il contribue en revanche peu aux recettes publiques locales liées à l'urbanisation (pour le développement des services et des équipements urbains par exemple). En effet, les activités informelles sont rarement soumises à l'imposition. Or, si elles ne captent pas de taxes sur les salaires, sur les biens fonciers, sur les divers produits commercialisés, pas d'impôts locaux, alors les collectivités locales ne disposent pas de budgets suffisants pour encadrer efficacement le développement de la ville.

Le secteur informel constitue, ainsi à l'heure actuelle dans de nombreuses villes, une solution d'urgence pour les populations les plus démunies. Bien qu'il présente des obstacles au développement urbain, il a le mérite d'apporter une ébauche de réponse aux carences de l'action publique. En effet, la pression de la demande apporte systématiquement des réponses individuelles dans les secteurs où l'acteur public est absent. L'émergence des quartiers spontanés répond avant tout à l'insuffisance des offres de logements des pouvoirs publics. Les migrants qui arrivent en ville n'ont généralement pas les moyens de construire une maison dans le système légal. Ils s'efforcent alors de construire de manière « honorable », en imitant la ville légale⁵¹. Les quartiers qui naissent de ces initiatives spontanées sont très précaires et ne respectent pas les critères des règlements d'urbanisme, cependant ils font face au nombre croissant de citoyens en proposant des abris de fortune aux nouveaux arrivants. Ces quartiers répondent également aux manquements des pouvoirs publics en matière d'emploi, de mobilité, de services urbains (accès à l'eau, l'assainissement, l'électricité, la gestion des déchets) et offrent diverses formes de solidarités sociales qui participent à l'amélioration des conditions de vie des habitants.

Ainsi le quartier précaire peut être envisagé comme une solution à la précarité des conditions de vie des populations les plus démunies. Il peut être spontané, mais cela ne signifie pas qu'il est construit dans la précipitation et le désordre total. Il relève au contraire de stratégies, de techniques et d'organisations bien réfléchies.

33

B.1.2. Le mythe de l'anarchie urbaine⁵²

Il faut aujourd'hui casser le mythe des quartiers précaires, anarchiques, chaotiques, aléatoires, qui ne répondraient à aucune logique de production. L'auto-construction constitue certes l'œuvre d'individus non-professionnels, mais elle est issue des pratiques des habitants. Le quartier précaire doit être considéré comme la manifestation d'un urbanisme populaire. Il fonctionne d'ailleurs comme une véritable ville puisqu'il en détient presque tous les attributs.

La partie qui suit résume les différentes formes d'organisations spatiale, fonctionnelle et sociale des quartiers précaires.

⁵⁰ République Togolaise. Comment mieux organiser l'économie populaire ? [en ligne] 2015, Disponible sur : <http://www.republicoftogo.com/Toutes-les-rubriques/Economie/Comment-mieux-organiser-l-economie-populaire>

⁵¹ Compte-rendu des Journées Architecture et Situations Urbaines de Développement : Habitat précaire, vulnérabilités et politiques publiques, 23 juin 2010. MITLIN Diana : Citizen-led upgrading: lessons from experience (South Africa, India and slum dwellers movements in perspective)

⁵² L'expression est employée par Agnès Deboulet lors d'une conférence le 10 Décembre 1996.

a) Les logiques structurantes du quartier

La ville informelle a un sens, une logique qui ne découle pas d'un plan mais d'une pratique de l'espace. Les quartiers précaires connaissent comme le reste de la ville une organisation spatiale.

- La trame viaire est structurée afin de rendre les logements et les espaces publics accessibles par des voies de passage hiérarchisées. Il existe généralement une ou plusieurs rues principales, plus larges qui servent d'espace public ; des ruelles plus étroites et un réseau d'impasses semi-publics qui desservent plusieurs cours privées.
- Les activités, commerciales notamment, sont également hiérarchisées et ordonnées dans l'espace. Leur localisation ne font pas l'objet d'une planification commerciale mais sont régulées par la demande. Elles répondent à des « *stratégies de valorisation des opportunités offertes par la ville : opportunité foncière, adressage sur les axes passants, valorisation de voisinages et complémentarités économiques.*⁵³ » À l'échelle du quartier, elles constituent des points d'intensité au pourtour du quartier, au niveau de ses portes et le long des voies principales, qui esquissent une hiérarchie des polarités urbaines.

L'organisation des marchés dans les quartiers précaires de Douala (Cameroun) illustre bien cette situation. « *Douala est pourvue d'un marché central, conçu dans les années 1970 et dimensionné pour une ville qui comptait alors 300 000 habitants. Depuis, aucun nouveau marché n'a été planifié par les autorités urbaines alors que la ville a gagné plus de deux millions d'habitants. Limité en taille et en accessibilité, le marché central n'est plus en mesure de répondre aux besoins nouveaux d'une ville devenue millionnaire. Des marchés informels se sont de fait développés spontanément dans la ville formelle mais également dans les quartiers précaires informels. Localisés en étoile autour du marché central, ils dessinent un système marchand ordonné fortement articulé au système de transports en commun.* »⁵⁴

- L'implantation des logements suit également une logique. À l'intérieur même du quartier, peut être constatée une forme de répartition socio-spatiale : les communautés, selon leur provenance ou leur religion, se rassemblent dans les mêmes ruelles. Les unités d'habitations regroupent plusieurs ménages ayant des liens de parenté ou non et constituent la base de solidarités sociales (mutualisation de biens et services : les latrines et/ou point d'eau par exemple). Par ailleurs, qu'elles soient visibles ou non, les limites des parcelles sont connues des habitants et font régulièrement l'objet de négociations⁵⁵.

34

Ces quartiers ont un ancrage territorial fort : les habitants s'installent à proximité de leur bassin d'emploi, entretiennent des échanges économiques avec le tissu formel à proximité, privilégient l'accès facilité au reste de la ville, élaborent des stratégies de développement en fonction de leur environnement, investissent les espaces publics avoisinants, etc. Leur implantation n'est donc pas le fruit du hasard.

⁵³ TALAGRAND Marion. Informel et planification en Afrique. Éclairages depuis Douala (Cameroun) [en ligne]. Métropolitiques, 2015, Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Informel-et-planification-en.html>

⁵⁴ *Op. cit.*

⁵⁵ MANSION Aurore, RACHMUEHL Virginie, Nouakchott. le destin lié de la ville et des quartiers précaires, in P. Gras (dir.), Voyage en Afrique Urbaine. Urbanisation, modernité et société, L'Harmattan, Carnets de Ville, Paris, 2009, pp. 107-124.

Les quartiers précaires connaissent donc une véritable l'organisation spatiale. Bien qu'ils soient ignorés des pouvoirs publics, ils ne sont pas anarchiques, mais constituent des « *espaces spatialement et politiquement organisés, qui tentent avec leurs propres moyens de répondre à leurs besoins et de reproduire une structure connue* »⁵⁶. Dès lors, qu'en est-il du fonctionnement quotidien de ces quartiers ?

b) La gestion du quartier

L'absence d'intervention publique dans ces quartiers n'exclue pas complètement l'existence de services urbains : les quartiers s'auto-régulent. Lorsque les habitants sont suffisamment organisés et motivés, ou lorsqu'ils sont accompagnés par des organisations institutionnelles ou non-gouvernementales, ils parviennent à se regrouper pour créer des associations ou de petites structures privées qui assurent la gestion du quartier.

Les services de transport sont par exemple très développés, et même parfois plus efficaces que les services mis en place par les pouvoirs publics.

LES SERVICES INFORMELS DE TRANSPORTS À DOUALA⁵⁷

À Douala, au Cameroun, l'offre informelle de transports correspond davantage aux besoins de la population. D'une part, les transports informels sont généralement moins onéreux puisqu'ils s'affranchissent des taxes, tout en bénéficiant des investissements réalisés par la puissance publique concernant les infrastructures routières et qu'ils recherchent les économies en incitant au remplissage des véhicules. D'autre part, le moyen le plus efficace et le plus rapide de se déplacer dans la ville reste les deux-roues motorisées qui ne craignent pas de passer sur les chemins accidentés et qui circulent aisément entre les véhicules immobilisés par les embouteillages. Or les transports publics sont relativement lents et ne circulent que sur les routes carrossables, ce qui contraints les habitants à parcourir parfois plusieurs kilomètres à pied pour rejoindre une route empruntée par les transports collectifs.

« À Douala, seuls sont bitumés les grands axes du centre-ville et quelques maillages de zones ayant fait l'objet de programmes d'urbanisation (Douala Nord, les cités SIC...) ou de restructuration (Nylon). Le mauvais état des principaux axes renforce les difficultés liées à la présence de goulots d'étranglement (pont sur le Wouri, voies d'accès aux zones centrales). La voirie bitumée connaît une forte dégradation qui affecte les grands boulevards du centre (Carrefour des Deux Églises, Boulevard des Nations Unies...) comme les liaisons périphériques (Route d'Edéa, Route de Japoma...) et crée quotidiennement des bouchons sur ces axes. C'est pour cette raison que les bendskins (mototaxis) connaissent un essor considérable. ». (Rapport final Pauvreté et mobilité urbaine à Douala, SSATP No 09/04/Dla, septembre 2004)

CAMEROUN

35

D'autres opérateurs prennent également en charge le traitement des déchets, des eaux usées, la distribution de l'eau de boisson, le pavage des rues... L'entretien et la maintenance des espaces et des

⁵⁶ BARNET Yann. Bidonvilles et architectes [en ligne]. Mémoire Architecture. Strasbourg : École d'Architecture de Strasbourg, 2003. Disponible sur : <http://barnet.yann.free.fr/site%20bidonville/bv-architectes.htm> (consulté le 10.05.2015)

⁵⁷ BEAL Laura, FERRET Mailys, GORCE Lucie. Les transports informels : quel potentiel pour demain ? Lyon : Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lumière Lyon II, 2013. 35 p.

équipements peuvent aussi être assurés par la communauté. Généralement plus l'espace est privé, plus il est soigné et entretenu.

L'aide au développement permet aussi d'appuyer la construction par la communauté d'écoles, de cantines scolaires, de dispensaires, etc.

Le quartier dispose donc, comme le reste de la ville, de services et d'équipements communautaires qui permettent de répondre à l'ensemble des besoins des habitants : se nourrir, se loger, se former, se soigner, se déplacer.

c) L'organisation sociale du quartier

Les habitants assurent également seuls la bonne gouvernance du quartier. Le quartier est doté d'une organisation sociale où chaque individu a sa place et ses espaces de vie. La plupart du temps, la communauté du quartier a son chef qui est, par exemple, responsable du terrain et peut attribuer des parcelles aux nouveaux arrivants en déterminant leur taille et leur emplacement. En l'absence de police d'État, certains quartiers ont également mis en place une milice pour lutter contre la criminalité. Dans certains quartiers sujets aux incendies, des tours de garde ont été instaurés la nuit pour guetter les départs de feu.

Par ailleurs, une grande solidarité se crée entre les habitants du quartier et avec les nouveaux arrivants venus des zones rurales. De nombreuses associations (culturelles, sportives...) et groupes communautaires (groupes d'épargnes..) sont constituées. L'entraide et les liens sociaux constituent un élément essentiel des stratégies de survie⁵⁸. Le quartier précaire ne répond pas à la loi du « chacun pour soi » mais répond à une véritable organisation sociale avec sa hiérarchie, ses porte-paroles, ses communautés, ses groupes sociaux et ses formes de solidarité.

Ainsi le quartier précaire n'est pas désorganisé. Sa structure physique ne répond pas toujours aux normes des quartiers urbains formels mais suit une logique issue des pratiques populaires. Il assure les fonctions et services fondamentaux de ses habitants et fait naître naturellement une organisation sociale. Il possède donc les attributs d'un quartier de la ville en développement et à ce titre son identité et sa place dans la ville ne peuvent être négligées.

36

B.1.3. La place du quartier dans la ville

Le quartier précaire n'est pas un quartier « ordinaire ». Il se distingue du reste de la ville par la précarité économique, foncière et sanitaire de ses habitants mais également par les nombreux enjeux financiers, politiques et sociaux qu'il représente. Il occupe une place non négligeable dans la ville du fait de ses dimensions, de son identité forte, de son potentiel de développement, notamment économique qu'il est important de souligner.

a) Le quartier précaire, une réalité urbaine

Les quartiers précaires, « *c'est l'histoire de la ville qui n'existait pas, une honte refoulée auquel on a refusé le statut de réalité* »⁵⁹. Cependant, les quartiers précaires sont bel et bien une réalité urbaine.

⁵⁸ BARNET Yann. Bidonvilles et architectes [en ligne]. Mémoire Architecture. Strasbourg : École d'Architecture de Strasbourg, 2003. Disponible sur : <http://barnet.yann.free.fr/site%20bidonville/bv-architectes.htm> (consulté le 10.05.2015)

⁵⁹ *Op. cit.*

Leur taille est généralement considérable : la favela de Maré à Rio de Janeiro, au Brésil, compte plus de 250 000 habitants soit approximativement la population de la ville de Lille, en France ; le quartier de Dharavi près de Bombay, en Inde, compte plus de 600 000 personnes. Ce sont de « méga-quartiers » dans de « méga-villes ». Ils occupent souvent, de surcroît, l'essentiel de la ville en développement. Ils sont la norme et non pas l'exception tel qu'on l'a supposé par le passé. En Inde, c'est près de 55% de la population qui vit dans des zones d'habitat dites précaires ; au Bangladesh, ce chiffre s'élève à environ 80%⁶⁰.

Leurs habitants ont un mode de vie bien urbain. À ce titre ces quartiers font intégralement partie de la ville. Ils contribuent à son « *identité mosaïque* »⁶¹ et cohabitent avec les quartiers planifiés et modernes pour former les deux visages la ville en développement ordinaire.

Les quartiers précaires constituent de vrais morceaux de ville dont le développement est intimement lié à l'évolution de ses rapports avec le reste de l'espace urbain. Ils constituent une réalité urbaine que les acteurs du développement urbain ne peuvent ignorer.

b) Le quartier dans l'économie urbaine

Le quartier précaire représente une manne financière considérable pour la ville. D'une part, les habitants, qui consomment et travaillent, font de ces quartiers des espaces dynamiques qui peuvent être considérés comme une ressource pour le développement économique de la ville. En effet, ce ne sont pas que des quartiers dortoirs puisqu'ils constituent de gigantesques zones d'activités commerciales. À Dharavi (Bombay, Inde) par exemple, ont été recensées environ 5 000 petites entreprises⁶² (commerces, artisanat, activités industrielles) qui se développent dans les rues et les logements et constituent un véritable potentiel économique à valoriser.

D'autre part, les terrains sur lesquels se sont développés ces quartiers représentent un capital économique non négligeable. Ils ont acquis beaucoup de valeur avec le temps et s'inscrivent dans des dynamiques foncière et immobilière qui influencent directement la transformation de la ville. La mobilisation en leur faveur réveille des enjeux financiers « *endormis* ». Les diverses opérations foncières peuvent conduire à l'augmentation de la valeur des activités et des logements des quartiers et générer le développement de formes de spéculation foncière.

Par exemple, Dharavi, le plus grand bidonville de Bombay, d'Inde et peut-être même du monde, est aujourd'hui mis en vente par l'État de Maharashtra. Il représente plus de 200 hectares au cœur de Bombay et est estimé à environ 1,6 milliards d'euros. Il fait l'objet d'un programme de réhabilitation-recasement des 600 000 habitants du quartier qui prévoit la réalisation par des promoteurs immobiliers de bureaux, d'industries et de résidences luxueuses (avec golf, écoles, hôpitaux et commerces)⁶³.

Ainsi, les quartiers précaires constituent une première réponse aux carences des pouvoirs publics en matière de logements, d'emploi, de mobilité, de services et d'équipements urbains notamment. Ils ne

⁶⁰ DE RAVIGNAN Antoine. Droit au logement : la révolte des bidonvilles. Alternatives internationales, décembre 2007, n°37, pp. 67-68.

⁶¹ Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.

⁶² FAURE Isabelle, Vends baraques pour bâtir résidence de luxe. Alternatives internationales décembre 2007, n°37, pp. 71-73.

⁶³ *Op. cit.*

sont pas anarchiques tels qu'il est commun de l'entendre dire mais répondent au contraire de manière organisée aux besoins primaires de leurs habitants.

Ils constituent une réalité urbaine que les acteurs du développement urbain ne peuvent ignorer. Ils possèdent les attributs spatiaux et sociaux d'un quartier. De surcroît, la place qu'ils occupent dans la ville, grâce à leur poids démographique, économique et culturel et à leur potentiel de développement considérable, souligne la nécessité de les traiter à l'égal du reste de la ville.

Ces quartiers résultent uniquement de la mobilisation des habitants desdits quartiers. Ils ont le mérite d'avoir construit, la plupart du temps seuls, leur quartier, sans aide, ou du moins sans l'aide des pouvoirs publics. Pour y parvenir, ils ont mis en application leurs savoirs et savoir-faire. L'habitant détient en effet des compétences qui font de lui un acteur de la production de son logement, de son quartier et de sa ville.

B.2. Rôle de l'habitant précaire dans la production du quartier

Alors que les acteurs du développement urbain déniaient aux habitants toute compétence, ils soulignent de plus en plus le rôle central des habitants dans la production de ces quartiers et mettent en valeur leurs compétences. Il est aujourd'hui nécessaire de reconnaître le rôle de ces hommes et de ces femmes qui parviennent seuls à construire leur quartier.

B.2.1. Les connaissances et savoir-faire des habitants précaires

Cette partie est consacrée à l'analyse des compétences détenues par les habitants pour la réhabilitation de leur quartier, pour le développement économique et une meilleure intégration du quartier à la ville. Il s'agit de reconsidérer l'habitant, non plus comme un « ignorant » mais comme l'architecte de son quartier.

38

a) La résilience des populations précaires

Les populations précaires ignorées des pouvoirs publics et institutionnels n'ont d'autres alternatives que d'apporter elles-mêmes des solutions à leur précarité en déployant le capital physique et social et les connaissances dont elles disposent. En ce sens, ces communautés sont résilientes, c'est-à-dire capables de s'adapter et d'innover pour survivre.

La « résilience » est un terme habituellement employé pour désigner l'adaptation de la population aux changements climatiques, la prévention des catastrophes naturelles et la réduction de la pauvreté. Cependant il peut également désigner la capacité des habitants précaires de résister à une grande variété d'incidents de la vie quotidienne et aux risques socio-économiques et politiques auxquels ils sont exposés (Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes naturelles, 2013).

Les populations montrent une vraie capacité à anticiper, se préparer, gérer des conditions de vie précaires, voire à « aller de l'avant ». Plutôt que de parler de la vulnérabilité et de ses connotations négatives, la notion de résilience souligne positivement les capacités des individus. L'approche dite « bottom-up » considère les habitants non pas comme des personnes vulnérables en attente d'aide, mais comme un groupe d'individus doté de connaissances et de compétences issues de leur pratique de l'espace⁶⁴.

⁶⁴ URD. La résilience : un mot à la mode et utile - Synthèse des débats [en ligne]. URD, Paris. Disponible sur : <http://www.urd.org/La-resilience-un-mot-a-la-mode-et> (consulté le 15.06.2015)

b) La maîtrise d'usage des habitants

Les habitants ne peuvent pas être considérés comme des « non-sachant » puisqu'ils détiennent des savoirs multiples qui trouvent leur origine dans la pratique quotidienne et l'appropriation de l'espace. Ces savoirs constituent la maîtrise d'usage.

En effet, ils possèdent tout d'abord un « savoir d'usage » (que l'on nomme parfois de "savoir de l'habiter" (Faburel, 2013)) local, qui vient d'une pratique de terrain régulière et d'une expérience sensible du quartier et de la ville dans son ensemble. C'est l'idée selon laquelle les habitants connaissent mieux que quiconque les usages et le fonctionnement permanent du quartier⁶⁵. Leur proximité au territoire leur livre aussi une connaissance fine des enjeux, des besoins et des stratégies de développement local. L'habitant détient un « *savoir à la fois lié à l'expérience concrète du lieu (l'habitant en connaît les dénivelés, les végétations, les cavités, les changements des sols en fonction de la météo), à la coutume révélant une expérience temporelle plus longue du lieu (il sait qu'en certaines périodes le lieu sert plutôt de jeu, que tel jour est jour de marché, qu'il abrite un monument historique) ou encore à l'utilisation (il sait que le parking n'est utilisé qu'épisodiquement)* » (Damay, 2009, p. 298).

Par ailleurs, les habitants, en mobilisant également leur « bon sens » et des savoirs techniques acquis dans leur vie professionnelle ou associative, sont capables de juger et d'intervenir sur leur territoire, comme n'importe quel non spécialiste⁶⁶. Ces connaissances peuvent se traduire sous diverses formes qui vont de la simple observation critique du lieu de vie à l'auto-construction et à l'aménagement du quartier ; en passant par la capacité à formuler un jugement esthétique.

Au-delà des connaissances directement issues de leur usage du quartier, les habitants détiennent des savoirs plus larges liés au contexte et pratiques locales, et notamment aux droits du sol et à leurs propres droits et devoirs.

39

c) La connaissance de la réglementation

L'urbanisation informelle des quartiers précaires n'est en aucun cas le fruit d'une méconnaissance des règles et des lois. Les habitants, bien qu'ils agissent en dehors des lois et des normes urbanistiques, ont généralement une connaissance fine de leurs droits et de la réglementation, notamment foncière. Le chercheur brésilien Raphaël Soares Gonçalves, lors de la Conférence Internationale « Repenser les quartiers précaires » qui eut lieu le 8 juin 2015 à Paris expliquait « *Quand on demande aux habitants des favelas de Rio depuis combien de temps ils sont là, ils répondent tous immédiatement trente ans, car c'est le temps nécessaire à l'acquisition d'un droit de propriété* ». ⁶⁷

⁶⁵ NEZ Héloïse. Savoir d'usage [en ligne]. 2013, Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, GIS Démocratie et Participation. Disponible sur : <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/dico/savoir-dusage> (consulté le 10.07.2015)

⁶⁶ NEZ Héloïse. Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif, Sociologie [en ligne], 2001, vol. 2, n°4. Disponible sur : <http://sociologie.revues.org/1098#tocto1n3> (consulté le 14.07.2015)

⁶⁷ Cette idée est toutefois à nuancer car certains habitants, d'autant plus lorsqu'ils sont illettrés, ignorent leurs droits fondamentaux et particulièrement les droits humains (droit au logement et à la santé par exemple). Les habitants précaires de Delhi (Inde) se sont par exemple trouvés démunis face aux interventions policières d'éviction qui ont sévis entre 1960 et 2010. Ils ont parfois été contraints de quitter immédiatement leur domicile alors que la loi impose un minimum d'un mois de délai entre la demande officielle d'éviction et la démolition de quartier (Véronique Dupont, Conférence Internationale « Repenser les quartiers précaires » du 8 juin 2015). Afin de remédier à ces injustices, l'ONG Amnesty International a entrepris un grand programme

d) Les compétences et savoir-faire

Les habitants possèdent de nombreux savoir-faire, certes non-professionnels, mais qui leurs permettent de participer concrètement à la fabrique de leur quartier, du moins lors des premiers stades de développement des quartiers. Les compétences de maçonnerie des habitants ne sont par exemple plus à prouver : ils réalisent seuls leurs maisons en briques de terre cuite. Grâce à leur débrouillardise ils parviennent également à réaliser des équipements communautaires parfois lourds. Les talents de chacun sont mis à contribution pour réaliser les branchements d'eau, d'électricité, les canaux d'évacuation des eaux usées, les routes et pistes, etc.

Par ailleurs, certains habitants ont « l'habitude » des projets institutionnels de promotion de leur quartier. Leurs habitants savent accueillir les projets, les expérimenter puis les améliorer à leur manière. Le projet Twize de réhabilitation de l'habitat des quartiers précaires de Nouakchott et Nouadhibou (Mauritanie) réalisé par le GRET entre 1998 et 2008 a déclenché une dynamique de construction spontanée « sur le modèle Twize » (Reggazzoni, Vercauteren, 2007). En effet, les logements construits par les habitants en dehors du projet se sont inspirés des modules Twize.

Les habitants détiennent donc de nombreuses connaissances et des savoir-faire qui les rendent compétents en matière d'aménagement de leur quartier. La partie qui suit illustre à travers différents exemples, les solutions qui peuvent être mises en œuvre en l'absence des pouvoirs publics.

B.2.2. Exemples d'initiatives habitantes

Dans les situations de crises prolongées émergent des initiatives urbaines populaires. Certains groupes d'habitants déterminés renversent la logique d'assistanat pour une logique de développement. Ils font preuve d'un réel dynamisme en se mobilisant pour l'amélioration de l'habitat et la réhabilitation de leur quartier. Aussi, ils peuvent être considérés comme des « *sources de créativité, d'ingéniosité et d'adaptabilité urbaine, notamment en termes de bâti et de type d'occupation, s'adaptant aux contraintes de l'espace, à leurs besoins et aux moyens dont ils disposent* »⁶⁸.

Ils s'inspirent parfois des outils employés par les acteurs institutionnels : collecte de données pour construire des réseaux de services urbains (recensement des points d'eau, des latrines, cartographie des réseaux, etc.) ; projets pilotes pour mieux comprendre comment les infrastructures et les services peuvent être développés ; épargne pour faciliter les contributions communautaires, etc.⁶⁹

Effectivement, dans de nombreux quartiers, les communautés s'organisent en « groupes d'épargne ». Les foyers s'encouragent à verser régulièrement (une fois par jour, semaine, mois) une somme d'argent à la communauté. L'argent récolté est parfois déposé sur un compte bancaire. À terme, il est soit redistribué avec intérêts aux habitants, soit il permet d'investir dans des projets communautaires.

d'information des habitants du quartier de Maré, à Rio de Janeiro (Brésil) appelé « *Nous sommes de Maré et nous avons des droits* ». Il s'agissait d'informer les habitants de leurs droits et devoirs avant le lancement d'une opération de police visant à reprendre le quartier à des bandes criminelles armées. Amnesty International a ainsi distribué environ 50 000 dossiers d'information pour prévenir la violation des droits humains par la police locale

⁶⁸ Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.

⁶⁹ Conférence Internationale « Repenser les quartiers précaires », 8 et 9 juin 2015, Agence Française de Développement et École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris Val de Seine, Paris. MITLIN Diana: Répondre à l'informalité spatiale – observation des stratégies des gouvernements locaux et de la société civile, et pistes d'interprétation

Les montants récoltés peuvent varier considérablement. Les ménages les plus pauvres donnent ponctuellement de très petites sommes qui permettront de venir en aide aux tranches sociales les plus démunies ou de répondre à des besoins fondamentaux de rénovation de logement, de développement de réseaux d'eau, d'assainissement, d'électricité, de construction d'équipements publics (écoles, dispensaires...), de paiement des frais de scolarité etc. Les classes moyennes qui ont des revenus réguliers contribuent régulièrement à l'épargne pour payer l'équipement électroménager, une voiture ou encore une pièce supplémentaire à leur logement⁷⁰.

Ces petits projets développés par les habitants concernent principalement trois domaines : la promotion du logement, l'accès aux services urbains et le droit au foncier.

a) Les initiatives pour la promotion des logements

Hiralal Rathod, potier depuis trois générations dans le quartier de Dharavi à Bombay (Inde) confie « *Nous avons construit cet endroit de nos mains.* »⁷¹ En effet, bien qu'ils ne soient pas professionnels, les habitants détiennent des compétences techniques qui leurs permettent de construire des « logements en dur ». Soit sur leurs propres initiatives, à partir des moyens dont ils disposent. Soit lorsqu'ils sont accompagnés dans des projets d'aménagement institutionnels, en fournissant la main-d'œuvre et des techniques adaptées au contexte et aux matériaux.

PÉROU

LIMA

Dans les années 1990, Hassan Fathy, un architecte d'origine égyptienne qui étudiait les quartiers précaires de Lima (Pérou) s'est aperçu que les habitants pratiquaient la construction de murs en terre séchée. Son travail s'organisa alors autour de ce savoir-faire. Il a développé des solutions de logement en exploitant ce potentiel. Les habitants ont investi dans la fabrication de tuiles en terre sèche, selon la même technique que les murs en terre. Cette initiative a permis de remplacer les tôles rouillées des toitures par des tuiles résistantes et qui garantissent une meilleure isolation à moindre coût. Par ailleurs, ce même architecte a aussi réalisé plusieurs ponts en pierre capables de résister aux nombreuses crues⁷².

41

AFRIQUE
DU SUD

JOHANNESBURG⁷³

Dans un quartier précaire de Johannesburg, l'épargne communautaire a permis la construction de maisons de 50 m² comprenant chacune une salle de bain, une cuisine et deux chambres. « *Des logements bien meilleurs que ceux que le gouvernement fournit habituellement* », a reconnu, sur le site de la municipalité, une secrétaire d'État venue inaugurer le nouveau lotissement, début mars 2012.

⁷⁰ RAZEMON Olivier. Les bidonvilles, une chance pour la ville ? Revue Géomètre, avril 2012, n°2091, pp. 22-23.

⁷¹ FAURE Isabelle, Vends baraques pour bâtir résidence de luxe. Alternatives internationales décembre 2007, n°37, pp. 71-73.

⁷² BARNET Yann. Bidonvilles et architectes [en ligne]. Mémoire Architecture. Strasbourg : École d'Architecture de Strasbourg, 2003. Disponible sur : <http://barnet.yann.free.fr/site%20bidonville/bv-architectes.htm> (consulté le 10.05.2015)

⁷³ RAZEMON Olivier. Les bidonvilles, une chance pour la ville ? Revue Géomètre, avril 2012, n°2091, pp. 22-23.

b) Les initiatives pour l'accès aux services urbains

Les habitants mettent en place diverses stratégies pour accéder aux mêmes ressources urbaines, c'est-à-dire aux mêmes équipements et aux mêmes services que le reste de la ville et donc tendre vers une meilleure insertion du quartier dans la ville. Dans un premier temps, ils ne recherchent généralement pas l'accès aux infrastructures aussi développées que celles de la ville moderne et formelle, mais au moins aux services de base : accès à l'eau potable, à l'assainissement, à l'électricité, à une bonne gestion des déchets, à la mise en place d'un réseau viaire, à la construction d'équipement (dispensaires, écoles, équipements marchands ...). Ils se regroupent en petites structures pour assurer ces services.

BRÉSIL

RIO DE JANEIRO⁷⁴

Par des biais informels, il y a de l'eau et de l'électricité dans les favelas de Rio depuis les années 1930-1940. La municipalité a, à cette époque, réalisé un réseau d'eau pour desservir les quartiers aisés de la ville. Les canalisations réalisées traversaient depuis certains quartiers précaires sans les desservir. Évidemment, les habitants ont rapidement réalisé des branchements illégaux sur ces tuyaux et installer des robinets dans l'ensemble du quartier pour garantir un accès facilité à l'eau. Ces travaux ont été réalisés non pas de manière grossière mais au contraire quasi-professionnelle par des habitants qui détiennent ces savoir-faire. Par la suite, les habitants ont constitué des sociétés de l'eau dans les favelas pour permettre une gestion élaborée et fine de l'eau.

SÉNÉGAL

YOFF À DAKAR⁷⁵

Les habitants de Yoff se sont associés à une branche de l'ONG ENDA (Environnement et développement du tiers-monde) pour concevoir et mettre en œuvre un système de gestion durable des eaux usées de leur quartier. L'étroitesse des rues empêchant les camions d'évacuation des eaux usées d'accéder aux logements, les habitants déversaient jusque-là leurs boues sur la plage. Le système mis en œuvre par les habitants recueille les eaux usées dans de petites cuves de décantation, avant de les envoyer dans des bassins de collecte où elles sont traitées et purifiées avec des plantes aquatiques. L'eau recyclée sert ensuite à l'irrigation et à l'agriculture urbaine. La communauté a également constitué un comité de gestion du système et conçu des pictogrammes en vue d'initier la population à son utilisation.

42

Sur le long terme, il est cependant nécessaire d'envisager une transition progressive vers un niveau d'équipement et de services harmonisés avec le reste du territoire pour favoriser l'intégration du quartier et éviter le risque de fragmentation urbaine⁷⁶.

⁷⁴ Conférence Internationale « Repenser les quartiers précaires », 8 et 9 juin 2015, Agence Française de Développement et École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris Val de Seine, Paris. SOARES GONCALVES Raphaël : Les favelas de Rio de Janeiro : aux marges de la ville, aux marges de l'histoire ?

⁷⁵ SPOONER Samantha. Les bidonvilles inventent l'avenir. Courrier International, 30.07-19.08.2015, n°1291, pp. 45-48.

c) Les stratégies foncières des habitants précaires

Dans un contexte de privatisation du marché, une forte pression immobilière s'exerce sur les habitants quartiers précaires. Les terrains qu'ils occupent font l'objet de transactions entre les groupes immobiliers et les pouvoirs publics pour la valorisation du sol urbain.

Certains habitants développent alors de véritables stratégies qui relèvent de logiques spéculatives. L'augmentation de la valeur des parcelles et logements des quartiers conduit les habitants propriétaires à revendre leurs biens, captant au passage une plus-value. Ces transactions deviennent alors des moyens pour les habitants de s'enrichir par la simple loi du marché foncier. Ce phénomène spéculatif leur permet d'améliorer leurs conditions de vie. Ils s'installent dans des quartiers où le coût des logements est moins élevé et acquièrent un logement plus spacieux et plus équipé.

Cependant, du fait de ces mêmes dynamiques foncières, les menaces d'éviction qui planent sur les habitants précaires se renforcent. Ceux qui ne sont pas propriétaires ne peuvent pas faire valoir leurs droits face sur les possibilités de revente, d'hypothèque ou de transmission en héritage⁷⁶. Les stratégies déployées par les habitants relèvent généralement davantage d'une logique de survie que d'une stratégie spéculative. Elles visent principalement à sécuriser leur accès au foncier et au logement. La régularisation foncière et l'habitat « en dur » renforcent la légitimité de l'installation des habitants. L'obtention d'un titre de propriété permet de stabiliser leur situation spatiale, économique et sociale. Aussi, les habitants font entendre leurs revendications aux pouvoirs publics afin d'influencer les politiques locales. Ils tentent de lutter pour le droit au logement pour tous, la fin des pratiques d'expulsion, la production de logement social, etc.

Selon les propos de Diana Mitlin lors de la Conférence Internationale « Repenser les quartiers précaires » qui eut lieu le 8 juin 2015 à Paris, certains habitants, pour maintenir en place leur communauté, cartographient par exemple leur quartier afin de le matérialiser, de le faire exister aux yeux des pouvoirs publics. D'autres, comme en Namibie, profitent de l'épargne communautaire pour souscrire des crédits fonciers.

43

WINDHOEK⁷⁸

« Une ONG de Namibie, Namibia Housing Action Group (NHAG) aide les habitants précaires à acquérir des terrains et acheter de quoi construire leur maison via des prêts longs termes. Ils doivent au préalable être constitués en groupes d'épargnants, aujourd'hui rassemblés au sein de la Shack Dwellers Federation of Namibia forte de 20 000 membres. Le NHAG, grâce à l'apport d'aide étrangère publique et privée, puis du gouvernement, a constitué un fonds de roulement et distribué en quinze ans deux millions d'euros de crédits pour reloger 2 400 familles. Le NHAG a obtenu du gouvernement qu'il renonce au seuil minimum de 300 m² pour l'achat individuel d'une parcelle viabilisée. Il est permis aujourd'hui d'acquérir des terrains plus petits, et d'acheter collectivement voire d'effectuer soi-même des travaux de viabilisation pour payer sa parcelle moins cher. Résultat, là où à Windhoek, il fallait déboursier l'équivalent

⁷⁶ Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.

⁷⁷ *Op. cit.*

⁷⁸ RAZEMON Olivier. Les bidonvilles, une chance pour la ville ? Revue Géomètre, avril 2012, n°2091, pp. 22-23.

NAMIBIE

de 2 600 euros pour 300 m² de terrains, une famille peut désormais avoir 180 m² pour 740 euros financés grâce aux prêts. »⁷⁹

« La Shack Dwellers Federation of Namibia a également réussi à convaincre le ministère des Affaires foncières (Ministry of Lands and Resettlements) de faire voter une loi reconnaissant des titres provisoires d'occupation aux habitants des bidonvilles. Le texte, présenté au Parlement du pays fin 2011, crée une nouvelle catégorie de titres de propriété, appelée « starter titles ». Ce document, dûment enregistré, permet à l'occupant de continuer à vivre sur place, sans craindre l'expulsion, dans l'attente d'une acquisition officielle. C'est toutefois la collectivité, ou une association, qui demeure formellement propriétaire du foncier. »

Ainsi, les habitants précaires se mobilisent pour mettre en œuvre de véritables projets d'aménagement et de développement dans leur quartier. Cependant, pour permettre une amélioration notable de leurs conditions de vie, les habitants doivent obtenir l'influence et la mobilisation des pouvoirs publics. Engager d'importantes interventions dans ces quartiers nécessite en effet de soulever, à grande échelle, une mobilisation à la fois au sein du quartier et au-delà de ses frontières, auprès des acteurs institutionnels du développement urbain. Les habitants se mobilisent de ce fait pour occuper une place sur la scène politique locale.

B.3. Mobilisation citoyenne des habitants : « *space* » vs « *place* »

Tel qu'il a été dit plus haut, les habitants sont de mieux en mieux informés de la réglementation et ont pris connaissance des « rouages du système » et de leurs droits. Aussi, des dynamiques contestataires émergent. Les habitants n'hésitent plus à formuler de nouvelles critiques et aspirations et à porter leur voix sur la scène politique locale, afin de trouver, au-delà d'un espace dans la ville, également une place.

44

Ces revendications sont encore balbutiantes, elles sont généralement liées à des événements conjoncturels (coup d'État, éviction-éradication d'un quartier, campagne électorale, etc.). Elles font naître un nouveau concept, celui du « droit à la ville » qui recouvre différentes notions : le droit au logement et à l'accès aux services urbains qui ont déjà été évoqués plus haut ; mais également les droits sociaux (à la santé, à la sécurité, à la dignité) ou encore les droits civiques (le droit de vote, le droit à la participation citoyenne, le droit au travail...), etc.⁸⁰ Henri Lefebvre (1968) définit le droit à la ville comme le droit des habitants de participer activement à la production de l'espace urbain. Harvey (2008) parle d'un droit des habitants à « changer la ville d'après leur désir ». Cela signifie pour les habitants de pouvoir concevoir des projets qui participent à la meilleure intégration de leur quartier dans la ville. Ils contribuent déjà, de fait, à la production urbaine à travers leurs diverses initiatives dans le quartier, mais revendiquer le droit à la ville c'est également revendiquer le droit de participer aux projets de la ville en dehors des limites du quartier.

En s'organisant pour être représentés et porter d'une même voix auprès des pouvoirs publics leurs diverses revendications, les habitants des quartiers précaires sont en mesure d'exercer une pression

⁷⁹ FAURE Isabelle, Vends baraques pour bâtir résidence de luxe. Alternatives internationales décembre 2007, n°37, pp. 71-73.

⁸⁰ GALONNIER Juliette. Le droit à la ville en Inde, un monopole des classes moyennes au détriment des minorités ? [en ligne]. 2012, Métropolitiques. Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Le-droit-a-la-ville-en-Inde-un.html> (consulté le 10.07.2015)

sur les autorités locales. Dans de nombreux quartiers, les habitants se regroupent afin d'interpeller les pouvoirs locaux sur des questions qui font débat à leurs yeux.

MAURITANIE

EL MINA À NOUAKCHOTT

Armelle Choplin, lors de la Conférence Internationale « Repenser les quartiers précaires » qui eut lieu le 8 juin 2015 à Paris explique que certains habitants précaires ont réalisé un recensement de leur quartier puis l'ont cartographié afin d'être en capacité de dénombrer et de localiser les habitants. « *Se compter permet de déterminer la puissance politique et économique que l'on représente. Dessiner une forme de cadastre, même sommaire, permet aux pouvoirs publics de prendre conscience de l'espace que ces populations occupent* »⁸¹. Afin de « peser plus lourd » dans la « ville de papier » qui accorde seulement de l'importance au légal et au formel, les habitants retranscrivent également leurs réunions à travers des compte-rendu. Ainsi, ils détiennent une trace de leur mobilisation et gagnent en légitimité auprès des autorités.

Par ailleurs, pour défendre leurs intérêts, les habitants n'hésitent pas à user des moyens d'expression dont ils disposent. Ils tissent par exemple des relations avec ceux qui détiennent une forme de pouvoir et d'autorité : les figures locales, qu'elles soient politiques ou religieuses, officielles (la municipalité par exemple) ou consensuelles (les chefferies traditionnelles).

MAURITANIE

EL MINA À NOUAKCHOTT

L'opération de restructuration/recasement d'El Mina, à Nouakchott (Mauritanie) menée par le GRET a fait l'objet d'une importante mobilisation des habitants. Certains ont su développer des modalités pour se faire entendre et influencer les décisions finales des experts. Avec l'aide du GRET, ils ont appris les procédures d'accès aux réseaux du pouvoir local. « *Ils n'ont pas hésité à user activement d'outils de négociation, en recherchant des contacts directs avec les décisionnaires : ils ont interpellé le maire qu'ils connaissaient, sollicité des relais susceptibles d'influer sur les règles étatiques (leaders politiques locaux, femmes présidentes d'associations, jeunes diplômés), chahuté le représentant de la Banque Mondiale lors de sa dernière visite en janvier 2008. Ils n'hésitent plus à se réapproprier leurs espaces, à formuler des ébauches de critique politique ou à résister aux autorités. Dans les quartiers d'intervention, les habitants ont découvert le fonctionnement des « arènes locales » dans lesquelles s'expriment différentes formes de pouvoir (Olivier de Sardan, 2001).* »⁸²

45

Ces initiatives constituent une première forme de rencontre entre les sphères formelle et informelle. Elles permettent aux habitants d'asseoir leur position, leur statut de citoyen producteur de la ville afin d'amorcer un échange de connaissances, un travail collaboratif avec les autorités locales.

⁸¹ RAZEMON Olivier. Les bidonvilles, une chance pour la ville ? Revue Géomètre, avril 2012, n°2091, pp. 22-23.

⁸² CHOPLIN Armelle. Répondre au défi de l'habitat social dans les villes du Sud. L'exemple du programme Twize en Mauritanie. Coll. Études et Travaux n° 23, Les Éditions du GRET, Paris, 2009, 121 p.

SYNTHÈSE DE LA PARTIE B.

Dans la grande majorité des cas, les quartiers précaires sont intégralement construits et financés par les résidents eux-mêmes. Les habitants détiennent des connaissances et des savoir-faire grâce auxquels ils parviennent à créer des quartiers organisés et structurés en dehors de tout contrôle et de toute planification des pouvoirs publics. Les solutions qu'ils développent sont précaires mais pertinentes puisqu'elles correspondent précisément à leurs intérêts et leurs besoins. Les quartiers précaires constituent ainsi une première réponse aux carences des pouvoirs publics en matière de logements, d'emploi, de mobilité, de services et d'équipements urbains notamment. Ces quartiers ne sont donc pas « anarchiques », telle que le veut l'idée reçue ; et occupent une place majeure dans la ville, grâce à leur poids démographique, économique et culturel. Le quartier devient alors « *un lieu d'urbanité qu'il faut comprendre et mettre en valeur* ».⁸³

Un courant de pensée né dans les années 1960 remet en cause la pertinence de l'urbaniste au profit d'un savoir populaire détenu par les habitants. Il consiste à appréhender les quartiers précaires comme des formes d'« architecture sans architectes »⁸⁴ et les citoyens ordinaires comme des acteurs de premier plan de la fabrication urbaine. Ce mouvement connaît aujourd'hui un regain d'intérêt. En effet, sur la scène internationale, afin d'assurer la réussite de leurs projets urbains, les organisations institutionnelles d'aide au développement cessent progressivement de répondre à des logiques qui sont le fruit d'un idéal urbain moderne et d'inspiration occidentale. Elles s'attachent, au contraire, à reconnaître les compétences habitantes et à développer des interventions qui soutiennent les initiatives des habitants en tenant compte de leurs origines, de leur mode d'habiter et de leur créativité⁸⁵.

En prenant des initiatives pour l'aménagement de leur quartier et en revendiquant leurs droits, les habitants montrent leur capacité d'actions. Aussi, reconnaître les compétences des habitants, c'est déjà leur reconnaître une place dans la ville. Ils ne peuvent plus être considérés comme des citoyens passifs, mais comme des citoyens capables de se préoccuper de la vie du quartier et par extension de la vie urbaine.

Encouragés par les injonctions internationales qui favorisent les démarches participatives, les habitants des quartiers précaires sont de plus en plus impliqués dans la réalisation de projets d'aménagement de leur quartier. Qu'ils soient d'initiative populaire ou institutionnelle, les projets ne peuvent aujourd'hui plus se passer de la prise en compte des résidents. Cependant, les modalités de cette prise en compte posent encore question. Quelle place faut-il accorder aux habitants précaires dans le développement urbain

46

⁸³ BARNET Yann. Bidonvilles et architectes [en ligne]. Mémoire Architecture. Strasbourg : École d'Architecture de Strasbourg, 2003. Disponible sur : <http://barnet.yann.free.fr/site%20bidonville/bv-architectes.htm> (consulté le 10.05.2015)

⁸⁴ Du nom de l'exposition de 1964 au Musée d'art Moderne de New York

⁸⁵ QUEVA Jean-Pierre. Portrait d'une architecture question du mode d'habiter la ville ouest-africaine : Nouakchott, de la ville planifiée à la ville spontanée... [en ligne]. Mémoire, Architecture, Louvain : UCL, 2011. Disponible sur : http://www.memoireonline.com/10/11/4855/m_Portrait-dune-architecture-question-du-mode-dhabiter-la-ville-ouest-africaine--Nouakchott-de-la-5.html (consulté le 23.06.2015)

C. PARTICIPATION ET ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

CONJUGUER LES PRATIQUES POPULAIRES ET INSTITUTIONNELLES

Quelle place accorder aux habitants précaires dans le développement urbain ? Quelles nouvelles convergences pour les acteurs des projets urbains ?



Source / <http://www.designother90.org/>

Nous avons vu dans la première partie que, face à l'échec des interventions dans les quartiers précaires, les institutions internationales reconnaissent la nécessité de trouver de nouvelles méthodes de travail. L'évaluation des politiques de développement des quartiers précaires, entreprise à la fin des années 1990, a mis en évidence le décalage entre les objectifs théoriques des interventions publiques et la réalité des pratiques et des besoins des habitants des quartiers précaires.

Comme il a été évoqué dans la seconde partie, grâce à leurs connaissances et leurs savoir-faire, les habitants des quartiers précaires sont les premiers acteurs de la production de leur quartier et de la ville. Ils développent des projets d'aménagement, revendiquent leur droit à la ville et ainsi peuvent être considérés comme de véritables citoyens capables de collaborer avec les pouvoirs publics.

Ces constats ont suscité la prise de conscience de l'ensemble des acteurs du développement urbain quant à la nécessité de pallier d'une part, à l'absence d'intégration des habitants dans la conception et la mise en œuvre des projets. Et d'autre part, au manque d'accompagnement des habitants avant, pendant et après le projet.

Cette troisième partie interroge donc sur la pertinence d'une nouvelle approche plus sociale, de proximité, qui s'appuie sur deux dispositifs principaux de prise en compte de la société civile : la participation des habitants aux projets et l'accompagnement social.

C.1. La démarche participative

La participation citoyenne est l'ensemble des pratiques permettant aux membres de la société civile de contribuer aux projets et aux décisions qui toucheront leur communauté. Elle s'inscrit dans le cadre de la démocratie directe par laquelle les citoyens assemblés exercent directement le pouvoir (c'est le concept d'« *empowerment* » : l'octroi du pouvoir aux individus de la société civile) ; contrairement à la démocratie représentative où elle est exercée directement par l'intermédiaire de représentants élus.

48

L'implication des populations dans les projets de développement ne constitue pas une démarche nouvelle. Elle remonte au contraire aux origines des politiques de développement. Le vocabulaire a certes évolué avec le temps, mais les projets de « développement communautaire » des années 1950, de « développement solidaire » des années 1960 ou encore la « conscientisation » des années 1970 constituent autant de déclinaisons des modalités de participation des habitants dans les projets de développement⁸⁶. Aujourd'hui, la démarche participative résonne avec les réformes successives de décentralisation et le principe de démocratie de proximité qui accordent plus d'intérêt et de pouvoir aux échelons locaux.

La quasi-totalité des acteurs du développement urbain s'accorde aujourd'hui à dire que l'implication des populations est indispensable à la conception et la mise en œuvre de projets d'aménagement des quartiers précaires. Le principe de participation est devenu une véritable injonction institutionnelle portée jusqu'au plus haut niveau, dans les discours et recommandations des Nations Unies (Christens et Speer, 2006). Elle répond également à l'impératif de développement durable qui recherche la justice sociale et la possibilité pour tous les individus de participer activement à la vie citoyenne. La partie qui suit présente dans un premier temps les principaux enjeux de la participation et illustre dans un second temps, à travers trois exemples, ses modalités de mise en œuvre.

⁸⁶ BOTTON Sarah. L'accès à l'eau et à l'électricité dans les pays en développement : Comment penser la demande ? Institut du Développement Durable et des Relations Internationales Entreprises et biens publics : Idées pour le débat, 2006, n°9

C.1.1. Intérêts et enjeux de la participation des habitants

Les différents savoirs détenus par les habitants (expérience sensible, expertise de terrain, connaissances fine des stratégies de développement local, etc.) permettent à ces citoyens ordinaires de participer à l'action publique locale. Leurs compétences leur confèrent une expertise indispensable à l'efficacité des interventions urbaines. Ces savoirs et ces compétences sont sollicités par les pouvoirs publics dans le cadre de projets d'aménagement urbain participatifs. Les autorités reconnaissent aux habitants un statut d'usager et donc une légitimité basée sur une pratique du territoire. Ils ne les considèrent plus seulement comme des bénéficiaires de projets mais également comme des partenaires.

L'approche participative est avant tout une réponse aux nombreux reproches qui ont été émis concernant l'inadéquation des programmes institutionnels d'aménagement des quartiers avec les besoins des populations. Elle s'appuie sur l'idée que nul n'est mieux à même d'identifier les besoins et de les prioriser que la communauté. Porter la voix des habitants permet de concevoir des projets cohérents avec leurs demandes et avec les contextes locaux. De plus, cette approche garantit l'appropriation du projet par les habitants. Diana Mitlin, lors de la Conférence Internationale « Repenser les quartiers précaires » qui eut lieu le 8 juin 2015 à Paris expliquait : « *ce qu'on voit, c'est que quand la solution vient de l'extérieur, la communauté se sent exclue* ».

DHARAVI A BOMBAY⁸⁷

Dans le cadre du projet de réhabilitation du bidonville de Dharavi à Bombay (Inde), l'association National Slum Dwellers Federation a cherché à mobiliser les habitants du quartier, en réclamant la réalisation d'un plan clair, élaboré en concertation avec les habitants des travaux. Jockin Arputham, président de la National Slum Dwellers Federation déclare en effet « *Nous voulons être partie prenante dans le projet. Une solution pour les pauvres ne fonctionne que si elle vient des pauvres. C'est ça, l'essentiel !* » .

INDE

49

Chaque acteur, du fait de l'expérience et de la perception qui lui sont propres, apporte un regard et une analyse pertinents à la conception et à la mise en œuvre du projet, à condition qu'il puisse s'exprimer facilement et librement. Aussi, associer les habitants aux projets, c'est également prendre en considération leurs propositions et parfois intégrer leurs initiatives aux projets institutionnels. Effectivement, les transferts de connaissances, les échanges de savoirs et de « bonnes pratiques » sont réciproques entre les habitants et les pouvoirs publics⁸⁸.

La démarche participative s'inscrit dans la logique de bonne gouvernance urbaine. Elle contribue à résorber le fossé qui s'est parfois creusé entre les pouvoirs publics et les habitants. Ainsi, l'association des habitants permet de légitimer l'action publique en évitant les conflits et en facilitant leur appropriation au projet. En donnant les moyens aux habitants de proposer et de porter des solutions, l'approche participative responsabilise les habitants, et de ce fait, elle représente un véritable levier d'émancipation de la population et d'apprentissage démocratique.

Si l'importance de la démarche participative fait aujourd'hui consensus au sein des acteurs du développement urbain, les modalités de sa mise en œuvre sont au cœur des débats. La participation peut s'exprimer à différents degrés et sous de très nombreuses formes. Que signifie alors « participer » pour ces habitants qui ont été longtemps tenus à l'écart des projets urbains ?

⁸⁷ FAURE Isabelle, Vends baraques pour bâtir résidence de luxe. Alternatives internationales décembre 2007, n°37, pp. 71-73.

⁸⁸ Les institutions qui tentent parfois d'abandonner des logiques d'interventions trop sectorielles s'inspirent par exemple des initiatives populaires qui répondent généralement à des logiques intégrées.

C.1.2. Différentes formes de participation dans les quartiers précaires

La participation peut prendre diverses formes, selon le degré d'implication des habitants et les modalités choisies. Le degré de la participation d'un projet s'évalue communément à partir de l'échelle d'Arnstein (1969) qui comporte quatre échelons allant de la simple information à la coproduction. Cependant, le choix sera fait de ne pas procéder à une description théorique détaillée de ces différents échelons dans ce présent mémoire, mais seulement de les présenter brièvement afin d'en comprendre la logique.

- L'information correspond à l'explication et la présentation des orientations d'un projet, des choix qui ont été faits et des décisions qui ont été prises. Les habitants ne sont pas associés directement à la réalisation mais la population concernée prend connaissance des changements qui vont la toucher.
- La consultation permet d'atteindre un niveau supérieur de participation. Il s'agit de sonder l'avis des habitants, lors de réunions publiques notamment. Les techniciens et élus peuvent ou non en tenir compte dans la prise de décision finale. Cela reste toutefois une forme passive de la participation.
- La concertation, plus active engage les élus à réagir vis-à-vis des avis émis. C'est ainsi que tout un processus se met en place, au cours duquel, à chaque étape, les citoyens ont la possibilité de donner leur avis. Le choix final revient tout de même à l'entité politique, gardant toujours le dernier mot. Elle requiert une forte disponibilité et la présence d'acteurs impliqués dans ce dispositif. Elle s'accompagne d'un suivi sur la durée.
- La coproduction correspond à la capacité conjointe du public et du politique c'est-à-dire au partage du pouvoir et de la codécision à toutes les étapes du projet. Elle est la forme la plus aboutie de démocratie participative.

50

La participation, selon ces différents degrés, peut s'exprimer à chaque étape du projet urbain, de sa conception à sa mise en œuvre. La partie qui suit, s'appuie sur l'analyse de cas concrets et d'exemples de terrain, pour comprendre de quelle manière des habitants peuvent être impliqués au développement urbain de leur quartier. Les trois méthodologies participatives développées ci-après, sont parmi les plus adaptées et/ou utilisées dans le cadre d'interventions au sein des quartiers précaires des pays en développement et s'inscrivent dans différentes étapes du projet urbain et relèvent de degrés de participation distincts.

a) Le diagnostic participatif ou la démarche « par la demande »

Une critique récurrente des projets institutionnels de développement concerne la mauvaise évaluation des besoins des habitants qui implique un projet mal dimensionné et inadapté au contexte local ainsi qu'aux besoins et aux demandes des habitants. L'étape de diagnostic, souvent considérée comme trop consommatrice de temps et de moyens, est négligée dans de nombreux projets. Effectivement, les développeurs définissent les projets d'aménagement en fonction de leur perception des enjeux et des besoins. Cependant, si les bénéficiaires ne sont pas consultés, cette perception des besoins risque d'être erronée et le projet défini d'autant plus inapproprié. C'est par exemple le cas du projet en cours dans le quartier de Dharavi à Bombay (Inde).

DHARAVI A BOMBAY⁸⁹

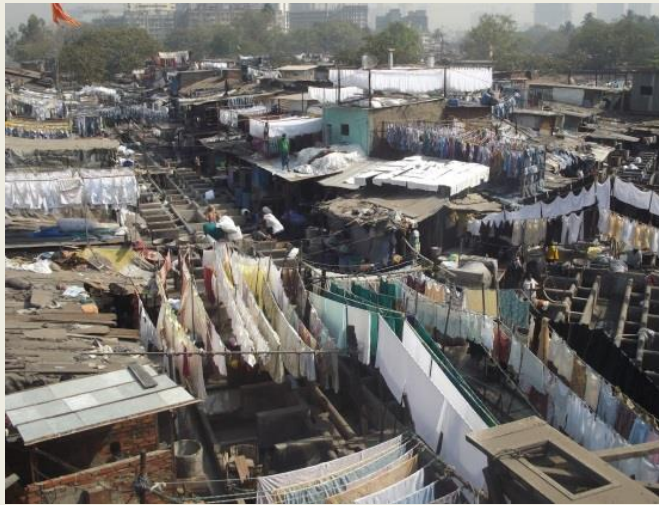


Figure 5 : Le nettoyage du linge pour les hôpitaux dans les ruelles de Dharavi
(Source : weshoesttheworld.com)

Le bidonville de Dharavi à Bombay a été mis en vente par l'État de Maharashtra dans le cadre d'un programme de réhabilitation. Le *Dharavi Redevelopment Project* prévoit le relogement des 600 000 personnes estimées y vivre de manière indifférenciée, sans prendre en compte la superficie dont les habitants disposent actuellement. Chaque ménage doit en effet se voir attribuer un appartement gratuit de 20 m² en immeuble. Dans ces circonstances, les ménages ne pourraient pas poursuivre les activités économiques qu'ils exercent jusqu'à maintenant dans la rue ou sur le toit de leur logement.

Le diagnostic participatif permet également de mieux cerner le système d'acteurs du projet (qui fait quoi, avec quelles compétences et quels moyens, quelles sont les relations entre les acteurs, etc.). Il permet d'engager une démarche participative plus large durant les étapes ultérieures du projet.

51

Il apparaît depuis une vingtaine d'année que la prise en compte des habitants, très en amont du projet, au stade d'évaluation des besoins, d'élaboration du diagnostic et d'identification du projet est incontournable. La participation habitante ne constitue pas une innovation en elle-même, mais l'intégration de cette démarche dès le stade de l'analyse de la demande est relativement récente.

Différents moyens existent pour donner la parole aux habitants. Les méthodes les plus courantes étant les enquêtes statistiques et les entretiens auprès d'échantillons représentatifs de la population. Ces moyens permettent de recueillir une succession de faits objectifs (recensement de la population, des infrastructures, des activités, droits fonciers, etc.) et subjectifs qui relèvent de la perception de l'espace (attentes des habitants, profil social, pratiques de l'espace, capacité d'adaptation, etc.)⁹⁰.

PIKINE, À DAKAR

Un projet pilote de régularisation foncière est réalisé entre 1993 et 1997 à Pikine au Sénégal et financé par la GIZ. Une méthodologie concertée de régularisation est mise en œuvre à travers la réalisation d'un recensement participatif. L'équipe technique en charge de la réalisation d'un état des lieux et d'un parcellaire sommaire mène une enquête de terrain avec les habitants pour recenser la population et régler les problèmes d'attribution de propriétés. La collaboration facilite le recensement et évite de nombreux conflits de propriété dans les quartiers denses.

⁸⁹ FAURE Isabelle, Vends baraques pour bâtir résidence de luxe. Alternatives internationales décembre 2007, n°37, pp. 71-73.

⁹⁰ Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.

Une autre méthode de diagnostic participatif consiste en l'élaboration de cartes mentales. Ci-dessous, deux exemples de projets qui utilisent cette méthodologie.

DAR EL-BEÏDA ET SAADA À NOUAKCHOTT

Le projet Twize de réhabilitation de l'habitat des quartiers précaires de Nouakchott et Nouadhibou (Mauritanie) réalisé par le GRET entre 1998 et 2008 a utilisé la méthode des cartes mentales. Au début puis à la fin du programme, Armelle Choplin a demandé à différents habitants des quartiers de Dar el-Beïda et de Saada à Nouakchott de réaliser des cartes mentales⁹¹. Les habitants ont cartographié leurs lieux de résidence, les infrastructures, les lieux de réunions, les places publiques de leur espace de vie ainsi que leurs trajets pour aller au centre-ville de Nouakchott. La figure ci-dessous présente deux des cartes réalisées.

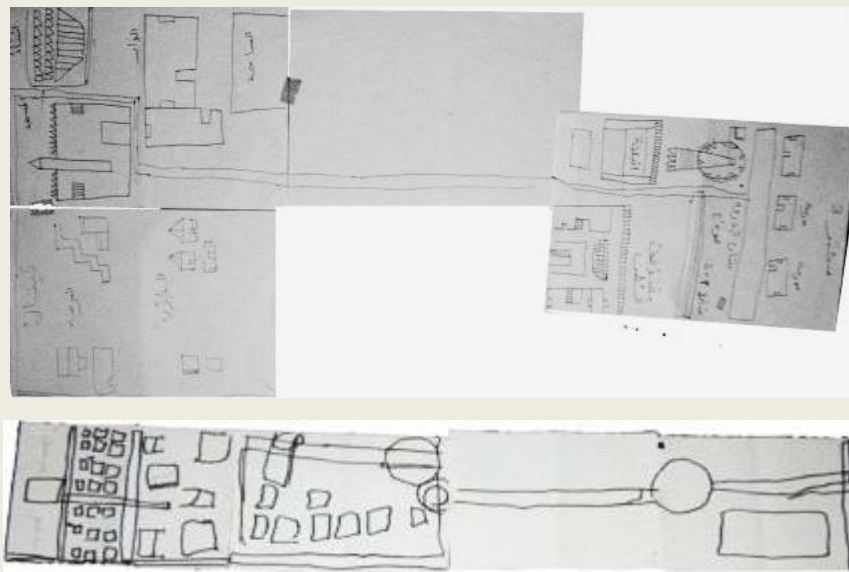


Figure 6 : Cartes mentales des quartiers de Dar el-Beïda et de Saada¹

On peut localiser sur ces dessins les principaux éléments des deux quartiers (les logements, l'école, la place publique, le stade, la mosquée, la trame viaire principale et notamment la route pour le centre-ville). Loin d'être complètement fidèles et objectifs ces dessins traduisent pour leurs auteurs les principaux enjeux du quartier. La longueur de la piste qui conduit à la ville figure l'isolement et la stigmatisation dont les habitants sont victimes ; la dispersion des maisons traduit le manque d'organisation réelle des logements ; l'absence d'infrastructure dans ces dessins la précarité de leur situation.

Ces dessins expriment les besoins des habitants ainsi que leurs ressentis, ils traduisent également les dysfonctionnements du quartier. Ainsi la carte mentale est un outil intéressant pour recueillir la parole des habitants, indispensable à l'élaboration du diagnostic territorial puis à la bonne conception d'un projet de quartier.

MAURITANIE

⁹¹ Les cartes mentales correspondent à des représentations subjectives de l'espace vécu (Lynch, 1960), mais sa distorsion est interprétée comme la transcription d'une représentation mentale. Ces perceptions sont soumises à des analyses qui permettent de définir des points de repère, des pratiques et des parcours citadins.

MUMBAI, DELHI, HYDERABAD

Dans plusieurs centres urbains majeurs d'Inde, dont Mumbai, Delhi et Hyderabad, l'UNICEF a lancé des campagnes de cartographie des quartiers précaires, centrée sur des clubs d'enfants. De jeunes résidents participent au diagnostic de leur quartier en faisant une représentation sensible de leur espace de vie. « *Accompagnés par des animateurs, ils passent environ 45 jours à parcourir leurs quartier, en apprennent la forme, la manière dont les rues se connectent et la densité des habitations. Ces informations forment le squelette de la carte. Puis ils ajoutent les détails. Ils cherchent ce qui est nécessaire à travers leurs yeux d'enfants : là où les espaces publics mal desservis pourraient devenir des espaces de jeu, là où des poubelles pourraient être ajoutées dans des endroits qu'ils voient régulièrement couverts de déchets.* »⁹² Les représentants des clubs d'enfants sont ensuite amenés à présenter leurs cartes aux autorités locales. L'objectif est, bien sûr, d'attirer l'attention des autorités sur les enjeux sanitaires et environnementaux de ces quartiers afin d'amorcer des changements urbains.



Ainsi, les enfants détiennent des capacités analytiques qui s'expriment par des moyens ludiques, comme la carte. Le regard d'un enfant permet parfois de repérer des besoins de la communauté que des adultes ne remarqueraient pas. Comme par exemple les emplacements où devraient se trouver des toilettes publiques adaptées à la taille des enfants.

Figure 7 : Une carte de quartier dessinée par un club d'enfants
(Source : Humara Bachpan)

INDE

53

Ces diagnostics participatifs peuvent amorcer le développement de projet d'aménagement de quartier ou bien la réalisation de documents de planification locale. Pour aller plus loin, la démarche participative peut également intervenir dans l'élaboration de ces documents. Voyons comment.

⁹² STURGIS Sam. En Inde, des enfants veulent transformer les bidonvilles par la cartographie [en ligne]. 2015. Disponible sur : <http://visionscarto.net/inde-cartographie-enfants>

b) La planification stratégique participative

La mise en œuvre d'une réponse curative aux enjeux des quartiers précaires n'a de sens que si elle est articulée à une action préventive qui s'adapte à l'urbanisation et la croissance démographique rapides et qui anticipe l'augmentation de la demande en logements sociaux, en services, en emplois afin d'offrir aux habitants une alternative au marché informel.

La planification est l'ensemble des études et des procédures qui permettent de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues (Choay F., Merlin P., 2005, p.661). Elle constitue un outil indispensable à la gestion urbaine et foncière et constitue un moyen efficace d'élaborer des stratégies de développement urbain durable qui limitent le développement des quartiers précaires.

L'approche traditionnelle de la planification n'est pas adaptée à la dynamique de croissance des pays en développement. Pas assez flexibles, les plans de développement urbain classiques ne sont pas en mesure de résoudre l'urgence de la crise liée à l'urbanisation rapide, ni de guider les interventions à moyen et long termes des villes en développement. Ces plans, généralement sectoriels, ne tiennent pas non plus compte des enjeux urbains dans leur globalité. Hors, afin de promouvoir efficacement et durablement le développement urbain et économique, la planification urbaine doit adopter une approche holistique et transversale. Elle doit également traiter la question des quartiers précaires comme une partie intégrante du développement de la ville, notamment en raison de leur location et de leurs poids économique et démographique, sans quoi elle ne sera pas en capacité d'encadrer l'étalement urbain⁹³.

Bien conscients des failles que connaissent la planification traditionnelle, les acteurs du développement urbain envisagent à partir des années 1990 une nouvelle forme de planification : la planification stratégique. L'inclusion des quartiers précaires à la ville passe par l'adoption d'une vision d'ensemble du territoire qui intègre les questions de l'accès à l'emploi, à l'éducation, aux services, à la culture, aux transports, etc. La planification urbaine stratégique s'inscrit dans une approche intégrée qui dépasse les actions sectorielles, au profit de politiques publiques cohérentes, durables et inclusives. Pour garantir son efficacité et sa légitimité, cette nouvelle génération de plans de développement urbain intègre une composante participative. Elle résulte d'une large concertation associant l'ensemble des acteurs du développement urbain local. L'intégration de mécanismes participatifs est effectivement essentielle pour asseoir la confiance des habitants envers le système de gestion de l'administration locale dans le processus de planification urbaine. Lorsqu'elle est participative, la planification permet de prioriser avec les habitants les investissements, en s'appuyant sur les besoins et les opportunités de développement local identifiées, puis de déterminer les futurs interventions et projets urbains de la municipalité. Ce travail constitue une base de dialogue entre les habitants, les pouvoirs publics et l'ensemble des autres acteurs des projets urbains. La participation des habitants au choix des aménagements favorise leur appropriation ultérieure.

L'ONU-Habitat, en collaboration avec le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ; et avec la Commission Européenne a lancé, en 2008, le Programme participatif d'amélioration des bidonvilles (PPAB, plus connu sous l'acronyme PSUP pour Participatory Slum Upgrading Programme). Ce programme soutient les autorités locales et nationales intervenant dans le développement des quartiers précaires, en les incitant à utiliser des approches de bonne gouvernance et de bonne gestion qui s'inspirent des méthodes de planification participative et qui mettent l'accent sur des stratégies intégrées et inclusives. Par ce programme, l'ONU institutionnalise ainsi la planification participative dans les quartiers précaires.

Le projet AREBA de Baillergeau à Port-au-Prince (Haïti), développé ci-dessous, illustre bien les enjeux de la planification participative dans les quartiers précaires.

⁹³ Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.

BAILLERGEAU A PORT-AU-PRINCE

Dès 2010, l'AFD et le GRET ont collaboré afin de mettre en place un projet ambitieux d'aménagement et reconstruction dans le quartier précaire de Baillergeau à Port-au-Prince (Haïti). Ce projet, nommé AREBA (Aménagement et Reconstruction à Baillergeau) adopte une méthodologie participative approfondie, dès la phase de conception et jusqu'à la mise en œuvre. En effet, Baillergeau (environ 20 hectares et 10 000 habitants), situé au cœur de la commune de Port-au-Prince, a notamment été choisi pour la réalisation de documents de planification locale. La définition des orientations d'aménagement a fait appel à l'intervention des habitants des quartiers et s'est déroulée en deux temps.



Dans un premier temps, le bureau d'études ACT-Consultants a conduit des ateliers participatifs et des focus groups avec les habitants du quartier pour dessiner une vision stratégique du quartier et élaborer des grands principes d'un schéma d'aménagement. Cette consultation des habitants a permis de réaliser, en 2012, un schéma d'aménagement, sous maîtrise d'ouvrage publique (le MTPTC était maître d'ouvrage de l'étude et la Fokal, maître d'ouvrage délégué). Ce document s'inscrit dans un projet de cohérence territoriale qui tient compte des schémas d'aménagement des quartiers voisins.

Dans un second temps, le GRET a souhaité aller plus loin dans la démarche participative en réalisant un plan opérationnel de quartier qui implique les habitants « *afin qu'ils restent maîtres du destin et de la vision future de leur espace* »¹. Dans cet objectif, des groupes de travail, des ateliers de dessin ont été organisés. Des marches exploratoires du quartier avec des associations féminines ont également permis de réaliser un diagnostic du quartier qui tient compte du ressenti des populations dans l'espace public vis-à-vis de la qualité et de la sécurité de ces espaces.

Figure 8 : Atelier de discussion et de dessin dans le cadre du diagnostic participatif

Ces documents de planification ont permis d'identifier et de prioriser les projets d'aménagements du quartier. Les habitants ont ainsi participé à l'élaboration des orientations stratégiques puis des prescriptions opérationnelles détaillées du projet. La démarche participative a constitué une véritable plus-value du projet, elle est gage de qualité puisqu'elle assure l'adéquation du projet aux besoins des habitants et l'adhésion des habitants au projet. Par ailleurs, ce travail de planification s'inscrit en amont du projet AREBA et amorce la conception et la mise en œuvre de projets d'initiative populaire (cf C.2.2.b) *Exemples d'accompagnement de projets populaires*). Impliquer les habitants dès le stade de la planification territoriale, leur laisse donc une plus grande marge de manœuvre dans la proposition ultérieure de projets d'aménagement.



Figure 9 : Extrait du Schéma d'Aménagement de Baillergeau

Enfin, l'ultime stade de la participation citoyenne dans les projets d'aménagement est la co-décision, dont la seule véritable expression connue à ce jour relève des dispositifs de budgets participatifs, nés dans les quartiers précaires latino-américains.

c) Le budget participatif

Toujours dans l'objectif d'élaborer, avec les moyens disponibles, des solutions plus adaptées aux besoins des habitants des villes en développement, et notamment des habitants des quartiers précaires, une nouvelle forme de gouvernance est née à la fin des années 1980 en Amérique latine. Il s'agit de la budgétisation participative.

Selon Ubiratan de Souza, la budgétisation participative est « *un processus de démocratie directe, volontaire et universel, par lequel la population peut discuter et définir le budget et les politiques publiques. Elle est une combinaison entre la démocratie directe et la démocratie représentative* ».

La budgétisation participative est un outil puissant qui donne la possibilité de modifier en profondeur les structures politiques, économiques et sociales. Elle instaure, entre la population et la municipalité, une forme de cogestion municipale qui tient compte des propositions habitantes et favorise une répartition équitable des ressources municipales. La budgétisation participative constitue également un mécanisme de contrôle budgétaire de la municipalité. En effet, cette dernière est contrainte de renseigner les éléments nécessaires à son évaluation. Cette transparence réduit les risques de clientélisme et de corruption. Elle permet enfin de conscientiser et de mobiliser tous les habitants autour d'un projet de démocratie locale et ainsi de nouer, ou renouer, le dialogue entre la municipalité et la société civile au-delà des rendez-vous électoraux.

Selon un article du journal « DIAL » de Porto Alegre, « *Les partis politiques délèguent à l'ensemble de la population le droit d'être sujet direct dans le processus d'élaboration des décisions qui touchent à sa vie sur le plan politique et économique. Le gouvernement cesse d'être soumis uniquement à la pression des groupes les plus favorisés, qui ont le plus d'accès aux agents publics et aux formateurs d'opinion* »⁹⁴. La budgétisation participative accorde à tous les habitants, indépendamment de leur profil socio-économique, la possibilité de décider non seulement des investissements pour leur quartier, mais également des investissements structurants à l'échelle de toute la ville. Les habitants des quartiers précaires sont ainsi conviés à participer comme n'importe quel citoyen ordinaire. Ils sont mêmes particulièrement ciblés par ce processus qui tente de faire tomber les barrières de la démocratie locale et mobilise ainsi les habitants généralement exclus des processus de participation. Grâce à la budgétisation participative, les habitants assoient non seulement leur statut d'habitant-producteur de leur quartier, mais jouent aussi un rôle prépondérant dans la conception de la ville toute entière. Les budgets participatifs favorisent ainsi la justice sociale en réorientant les ressources publiques en direction des plus pauvres et en leur donnant un pouvoir de décision et de contrôle. Cet outil donne aux habitants des quartiers précaires une formation et une conscience civiques ainsi que de nouvelles connaissances et de nouveaux leviers d'action qui leur permettent de lutter contre les inégalités et la pauvreté et de contribuer directement aux prises de décisions municipales et donc à l'amélioration de leur conditions de vie.

Chaque municipalité définit ses propres modalités de fonctionnement et donc la marge de manœuvre qu'elle accorde aux habitants. Avant de se propager dans le monde entier (dans les pays en développement : Équateur, Pérou, Argentine, Cameroun, Chine ; et développés : USA, Espagne,

56

⁹⁴ Droits humains dans la cité. Budget participatif - Le modèle de Porto Alegre en débat. [en ligne]. Disponible sur : <http://lesdroitshumainsaucoeurdelacite.org/spip.php?article14> (consulté le 05.07.2015)

Portugal, Italie, Suède, Royaume-Uni, France, etc.), la première expérience de budget participatif a été menée à Porto Alegre, au Brésil.

BRÉSIL

PORTO ALEGRE

En 1989, le Parti des Travailleurs qui dirige la municipalité de Porto Alegre, conçoit un dispositif de contrôle populaire du budget municipal. Le système repose sur une participation citoyenne territoriale. Les habitants de la ville, divisée en 16 secteurs, élisent des représentants chargés de siéger aux réunions publiques organisées par secteur et par thématique (transports, santé, éducation, culture, développement économique et urbain). Au cours de ces réunions, les représentants élus expriment leurs besoins et précisent leurs priorités. D'autres réunions, plénières, rassemblent tous les habitants intéressés. Les priorités établies et les budgets sont ensuite présentés et votés au Conseil municipal. Ce dernier n'est pas tenu de suivre les demandes de la population, cependant il a toujours donné suite à la grande majorité de leurs demandes.

À Porto Alegre, ce budget participatif a connu un essor et un intérêt considérable. Au cours Conférence Habitat II, à Istanbul en 1996, l'ONU a consacré le processus de budget participatif de Porto Alegre comme une des meilleures pratiques de gestion urbaine du monde. Le nombre de participants est passé de 976 en 1990 à 18 583 en 2001. Le budget participatif a permis de privilégier les besoins essentiels des habitants précaires : lors du lancement du projet en 1989, 49% des habitants avaient accès à l'eau, contre 98% en 1997. Et entre 1989 et 2004, environ 53 000 familles ont bénéficié de la régularisation des titres de propriété foncière et de la construction de nouvelles habitations⁹⁵.

57



Figure 11 : Visite de techniciens de la municipalité dans une favela de Porto Alegre
(Source : B. Théau – igapura.org)



Figure 10 : Assemblée plénière de secteur à Porto Alegre
(Source : B. Théau – igapura.org)

Pour fonctionner, le dispositif de budget participatif, comme ceux de diagnostic et de la planification participatifs, nécessite différents préalables tels que des moyens humains, techniques et financiers, une volonté politique et une mobilisation populaire fortes. Malgré l'intérêt pour ces outils, leur pertinence peut être remise en question au regard des obstacles auxquels ils peuvent être confrontés.

⁹⁵ LANGELIER Simon. Les défis de la démocratie participative - Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre?, Le Monde Diplomatique [en ligne]. 2011. Disponible sur : <https://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/A/21113> (consulté le 20.07.2015)

C.1.3. Les limites des dispositifs participatifs

La démarche participative se trouve régulièrement confrontée à des obstacles qui montrent ses limites. Ces critiques dont elle fait l'objet ne remettent pas en cause son caractère indispensable dans les projets de développement mais contribuent au contraire à enrichir le débat et à la perfectionner.

Mettre en place une démarche participative n'est pas toujours chose aisée. Les quartiers précaires ne sont pas des espaces homogènes mais composés de groupes d'intérêts divers. Aussi, la participation ne se « décrète » pas. Elle requiert du temps pour développer une relation de confiance avec et entre les habitants, pour faire émerger des intérêts communs, et un projet qui répond à de véritables commandes des habitants et qui recueille leur adhésion. En effet, certains projets participatifs ont été freinés par les communautés elles-mêmes⁹⁶. La préexistence d'une véritable cohésion sociale dans les quartiers peut faciliter la mise en place de dispositifs de participation. La conception collective de solutions requiert par ailleurs une certaine pédagogie et un investissement important de la part des experts en charge du projet. Par ailleurs, cette « approche sociale » coûte cher ! La mise en place d'un budget participatif représente par exemple un coût réel en termes de temps et de ressources financières à la fois pour les habitants, les associations impliquées et la municipalité. La recherche de financements pérennes et dédiés à ces méthodologies est donc indispensable à la durabilité des interventions.

Aussi, ces projets participatifs nécessitent avant tout une volonté politique affirmée, un investissement de la part des pouvoirs publics ainsi qu'une législation cohérente. L'intervention d'acteurs institutionnels (ONG, organisations internationales, etc.) et les initiatives populaires ne peuvent en aucun cas justifier un désengagement des pouvoirs publics. Leur réticence peut constituer un blocage à la mise en place des démarches participatives. Leur manque d'implication, leur désir de revenir à un « autoritarisme » des projets, leurs difficultés à reconnaître les compétences des habitants ou à considérer avec sérieux leurs suggestions, entravent le bon déroulement de la démarche.

58

Pire encore, les acteurs publics peuvent se révéler contre-productifs. C'est par exemple le cas s'ils n'agissent pas conformément aux promesses qu'ils ont faites (en particulier sur le calendrier, les travaux et les coûts). S'ils simulent la participation (en lançant le débat sur des projets déjà arbitrés, ou en y consacrant un budget dérisoire). Ou encore si la démarche participative se contente d'actions « vitrines » développées pour répondre aux injonctions internationales ou pour obtenir l'aide des bailleurs de fonds... Les habitants, se sentant manipulés par des stratégies politiciennes, risquent alors d'accorder encore moins de crédit aux interventions des autorités publiques.

Par ailleurs, la reproduction de dispositifs standardisés est peu efficace. L'approche participative, pour être pertinente, doit reposer sur la prise en compte des spécificités du contexte local et de l'existant.

Enfin, pour assurer la représentativité des besoins et des intérêts, il est nécessaire de garantir l'inclusion de l'ensemble des habitants à la démarche. Effectivement, les dispositifs participatifs peuvent être monopolisés par certains groupes sociaux au détriment d'autres groupes. La mobilisation des femmes, des jeunes, ou des groupes sociaux les plus précaires et les moins éduqués, reste difficile. À Porto Alegre par exemple, malgré la médiatisation et l'intérêt porté pour le dispositif de budget participatif, seuls environ 10% des habitants participent habituellement. Et les plus pauvres

⁹⁶ Lors de la Conférence Internationale « Repenser les quartiers précaires » qui eut lieu le 8 juin 2015 à Paris, Véronique Dupont expliquait avoir rencontré à Delhi (Inde), certains chefs de communautés qui exerçaient une forme de rétention des informations. Seuls au courant des modalités de relogement d'un projet de restructuration qui touchait leur quartier, ils ont volontairement passé sous silence ces informations aux habitants, laissant complètement à l'écart du projet qui les concernaient.

restent souvent à l'écart des mécanismes de participation et de leurs bénéfices⁹⁷. Or si des objectifs de lutte contre les inégalités ne sont pas établis, le budget risque de favoriser les intérêts des habitants les plus aisés et d'accroître les disparités. Vulgariser le discours technique et passer par des moyens adaptés à leur niveau d'instruction et à leurs pratiques socioculturelles permet par exemple d'associer ces groupes au projet.

Les habitants, détiennent, certes, des compétences citoyennes mais ne sont pas des professionnels de la gestion urbaine. Aussi, ils ne sont pas forcément au fait des implications qu'engendrent de tels dispositifs. Ils ont ainsi besoins d'être accompagnés avant, pendant et après les projets, que ces derniers soient ou non institutionnels et participatifs.

C.2. L'accompagnement social

La notion d'« accompagnement social », comme celle de « participation », fait l'objet d'un flou sémantique. La grande diversité des terminologies qui entourent ces concepts reflète la difficulté à en définir les modalités. Il en est de même avec les termes d'« ingénierie sociale », « intermédiation sociale » et autres logiques d'« empowerment » ... Selon les sensibilités, les acteurs du développement urbain emploient l'une ou l'autre expression, à plus ou moins bon escient. Un terme peut être utilisé dans diverses situations ; et une même situation porter plusieurs dénominations. Aussi le présent travail tentera de simplifier le débat en utilisant principalement le terme d'« accompagnement social » pour désigner l'ensemble des pratiques visant à soutenir les habitants dans le cadre de projets d'aménagement de leur quartier.

Deux conceptions de l'accompagnement social se distinguent : une conception qui peut être qualifiée de « minimaliste » qui relève principalement de missions d'information et d'intermédiation sociale des projets d'initiative institutionnelle ; et une conception « maximaliste » des projets d'initiative populaire, qui tente de permettre aux habitants de n'être « *plus seulement des récepteurs de la ville mais également des producteurs, émetteurs et utilisateurs, fabricants de référents et de modèles urbains et sociaux* » (Berry-Chikhaoui, Deboulet, 2000).

59

Dans les deux cas, l'accompagnement social, comme les dispositifs participatifs, représente un coût important en termes de temps, de moyens humains, techniques et financiers. Elle requiert également une certaine pédagogie et un investissement important de la part des experts en charge du projet. C'est la raison pour laquelle elle est généralement négligée bien qu'elle soit indispensable.

C.2.1. Accompagner les habitants lors de projets institutionnels

Malgré les moyens techniques et financiers mobilisés, les projets de développement des quartiers précaires font parfois face à des enjeux sociaux qui gênent leur bon déroulement. Aussi, que ce soit du fait d'une véritable prise de conscience du caractère indispensable de la dimension sociale à la réussite des projets de développement, ou que ce soit davantage l'œuvre d'une tendance répondant aux injonctions internationales ; les approches dites « sociales », ou « de proximité », se multiplient depuis les années 1990. Ces approches traduisent un changement des rapports entre les acteurs institutionnels et les habitants.

De nouvelles activités sont développées afin de répondre à ces problématiques sociales. Elles peuvent être réalisées par le maître d'ouvrage directement, ou être confiées à un tiers acteur

⁹⁷ Droits humains dans la cité. Budget participatif - Le modèle de Porto Alegre en débat. [en ligne]. Disponible sur : <http://lesdroitshumainsaucoeurdelacite.org/spip.php?article14> (consulté le 5.07.2015)

(généralement d'une ONG ou d'une association, gage d'une certaine neutralité) chargé exclusivement des missions d'accompagnement social avant, pendant et à la suite des projets. Dans ce dernier cas, l'acteur en question porte parfois le nom de « Maître d'Ouvrage Social » (MOS) ou « Maître d'Ouvrage Urbain Social » (MOUS)⁹⁸.

Les différentes activités qui peuvent être à la charge du Maître d'Ouvrage Social sont les suivantes :

➤ **L'intermédiation sociale** : Le MOS assure un dialogue permanent entre les habitants et les autres acteurs des projets de développement des quartiers précaires (opérateurs techniques, pouvoirs publics, ONG, etc.). Il joue le rôle d'intermédiaire, de relais d'informations. D'une part, il détient une bonne connaissance des groupes sociaux et du contexte social du projet qui lui permet de faire « remonter » les besoins et attentes des habitants aux décideurs, déterminants dans la définition du projet. D'autre part, il informe aux habitants du déroulement du projet.

Les habitants connaissent une exclusion sociale qui peut se traduire par un accès limité à l'information. Aussi, il est important de ne pas négliger l'information des habitants. Elle constitue le préalable essentiel à toute participation effective et peut être envisagée comme une opportunité de résorber le fossé qu'il existe parfois entre les habitants et les autorités. En effet, informer les habitants en toute transparence sur leur sort et celui de leur quartier permet aux autorités en charge du projet de construire une relation de confiance et de respect avec les habitants et d'essayer de susciter leur adhésion au projet. L'information doit être complète, claire et compréhensible par tous. Elle débute en amont du projet et doit se poursuivre tout du long bien qu'elle s'établisse principalement aux moments-clés (démarrage, phase de démolitions, déplacement des habitants, chantiers, etc.) pour que les habitants puissent suivre l'avancement des opérations⁹⁹.

Par ces nombreuses contributions au sujet, Véronique Dupont explique que la rétention d'information en Inde est une des principales causes d'échec des projets dans les quartiers précaires.

60

RÉTENTION D'INFORMATION DANS LES PROJETS DES QUARTIERS PRÉCAIRES

INDE

➤ Dans le quartier de Kathputli Colony à Delhi, quatre ans après le début du projet d'éradication, alors que le camp de transit des populations est prêt, les modalités de transfert des habitants n'avaient pas été communiquées (les résultats des enquêtes menées, les critères d'éligibilité des ménages pour le relogement, les conditions financières du relogement). Lorsque la liste de ménages sélectionnés a été délivrée, la liste additionnelle des familles à reloger dressée par les habitants a été rejetée par la Delhi Development Authority.

➤ Les 2 300 habitants d'un quartier précaire de Chennai se sont mobilisés pour manifester contre le projet de déplacement. Les autorités ont profité de leurs déplacements hors du quartier pour envoyer les bulldozers détruire les baraques. Les informations n'ont délibérément pas été diffusées pour éviter que les habitants puissent s'organiser et revendiquer leur opposition.

L'intermédiation sociale et la mise en place des dispositifs d'information, d'éducation et de communication constituent le principal travail du MOS. Cependant d'autres missions peuvent lui être confiées.

⁹⁸ Parler de « maîtrise » au même titre que la maîtrise d'ouvrage ou de la maîtrise d'œuvre est révélateur d'une volonté d'accorder une grande importance à la conception de projets plus adaptés aux contextes et aux besoins des populations.

⁹⁹ Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.

- **L'implication des habitants** : Le MOS doit inciter les habitants à prendre part aux projets institutionnels menés dans leurs quartiers. En théorie, ce travail doit être réalisé à travers une démarche participative qui doit permettre aux habitants de dialoguer avec les structures délibératives du projet et de prendre part aux prises de décisions. Le MOS peut ainsi être chargé de la mise en place de la démarche participative du projet.
- **La gestion des conflits** : Grâce à sa proximité des habitants et à sa présence, dans le temps et sur le terrain, le MOS comprend mieux que nul autre acteur les problèmes que rencontrent les habitants et occupe donc la meilleure place pour solutionner les conflits, sociaux notamment. Il facilite par exemple l'appropriation du projet par les populations.
- **L'accompagnement administratif** : Le MOS assiste les habitants dans leurs procédures administratives (dossier de logement, demandes d'attribution de lots de recasement, etc.). C'est particulièrement le cas lorsque les projets contraignent les habitants à faire face à de grand changement dans leur mode de vie ou leur ancrage urbain (dans le cadre d'un projet de recasement par exemple).
- **Le recouvrement financier** : C'est généralement au MOS qu'il revient de faire accepter aux populations de contribuer financièrement au projet ainsi que de trouver les solutions financières adéquates.
- **L'animation et la promotion du développement économique** : Lorsque les contraintes de temps et budgétaires ne contraignent pas le MOS à se limiter à des missions d'information, il est également chargé de soutenir le développement des activités génératrices de revenu, l'animation sociale (*via* le développement de lieux de sociabilité - maisons de jeunes, foyers féminins) et de défense des droits des habitants¹⁰⁰.

Ces missions peuvent également être confiées à l'acteur chargé de l'accompagnement des projets d'initiative populaire.

61

C.2.2. Accompagner les projets d'initiative populaire

Les compétences et des connaissances que détiennent les habitants leur permettent de dépasser leur statut d'habitants-bénéficiaires des projets d'aménagement de leur quartier, et d'occuper une place majeure dans la gouvernance desdits projets. Cela étant, leur « débrouillardise » n'est pas sans limite. Ils sont confrontés à de nombreux obstacles qui peuvent venir à bout de leur motivation et de leurs moyens (retard dans la réalisation des travaux, retard du versement des fonds par les habitants, faible intérêt pour l'acquisition de titres fonciers, etc.). Les initiatives des habitants ne peuvent donc en aucun cas suffire au développement du quartier. Aussi, les habitants ont besoin d'un appui extérieur. Leur accompagnement est indispensable. Il permet d'encadrer l'organisation communautaire afin qu'elle devienne un acteur à part entière du développement local et de favoriser la réussite de leur projet.

a) Les différentes formes d'accompagnement

Encourager l'implication des habitants dans l'aménagement de leur quartier et faciliter la définition et/ou la mise en œuvre des projets d'initiatives populaires nécessite un accompagnement qui peut prendre diverses formes :

- L'accompagnement sociale menée en faveur des habitants peut prendre la forme de campagnes de formation des habitants (formations technique à la construction, la cartographie, la gestion de projet, la gestion financière, etc.). Elle peut également prendre la forme d'une aide au

¹⁰⁰ LE TELLIER Julien, GUERIN Isabelle. « Participation », accompagnement social et microcrédit logement pour la résorption des bidonvilles au Maroc. *Revue d'économie régionale et urbaine* 2009, n°4, pp. 657-682.

développement d'activités génératrices de revenus, à la création d'une entreprise ou d'une association. Il peut s'agir également de faciliter le développement de leurs projets en les insérant auprès des réseaux d'acteurs, en les conseillant afin qu'ils se positionnent dans le système d'acteurs local, etc.

- Les habitants ont parfois besoin d'un accompagnement administratif. C'est notamment le cas lorsqu'ils doivent engager des procédures administratives (dossier de relogement, demandes d'attribution de financement, réponse à appel à propositions, etc.).
- Une assistance technique peut être utile pour assurer la qualité des aménagements populaires. Cela consiste parfois au développement d'outils techniques, au suivi de chantier (contrôle qualité des matériaux et des réalisations, contrôle du respect des normes en vigueur et des qualifications de la main d'œuvre), à l'assistance à la réalisation de documents techniques (plans, rapports d'avancement de travaux...), etc.
- Enfin, les habitants éprouvent parfois le besoin d'obtenir des conseils en matière d'ingénierie financière : dans le cadre de l'élaboration du budget d'un projet par exemple, ou pour connaître les différentes formes de financement existantes (épargne micro-crédit, crédit logement, hypothèque, etc.), pour trouver des solutions aux questions de recouvrement des coûts de projet, pour le développement d'activités génératrices de revenus, etc.

b) Exemples d'accompagnement de projets populaires

Le GRET (Groupement de Recherches et d'Échanges Technologiques) est une ONG française de développement, qui intervient dans une quinzaine de pays en développement à travers le monde. Le GRET soutient les initiatives populaires et développent des projets qui donnent aux habitants une grande marge de manœuvre. Aussi, lorsque les projets sont à l'initiative des habitants, ou bien, lorsque les projets institutionnels laissent aux habitants une grande marge de manœuvre, ces derniers peuvent parfois occuper la place de Maître d'Ouvrage.

62

La partie suivante présente deux exemples de projets d'initiative populaire, qui ont fait l'objet d'un accompagnement du GRET :

- Le premier exemple concerne le projet TWIZE à Nouadhibou en Mauritanie. Ce projet d'autopromotion délègue une partie de la Maîtrise d'Ouvrage aux habitants.
- Le second exemple concerne le projet AREBA à Port-au-Prince en Haïti qui soutient les initiatives des habitants. Soit, dans le cadre de projets d'aménagement de l'espace public, en confiant la Maîtrise d'Ouvrage aux habitants. Soit dans le cadre de projets de reconstruction de logement, en mettant en place une Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale.

• La MOA déléguée du projet Twize à Nouadhibou (Mauritanie)

Le GRET a mis en œuvre entre 1998 et 2008 un projet de lutte contre la pauvreté à travers l'accès à l'habitat dans des quartiers précaires de Nouakchott et Nouadhibou (Mauritanie). Ce projet, nommé TWIZE, constitue un dispositif de financement et d'autopromotion *via* la construction de « modules » d'habitat destinés aux habitants précaires organisés en groupes solidaires.

À Nouakchott, sûrement du fait de la « politisation » du programme, les modules réalisés sont conformes au modèle initial. Mais à Nouadhibou, les habitants se sont appropriés amplement leur nouvel espace de vie (Regazzoni, Vercautren, 2007). Ils ont participé à la réalisation des travaux, non pas en contribuant à l'effort physique mais en jouant le rôle de Maîtrise d'ouvrage déléguée du chantier. Les habitants évaluaient la qualité des matériaux, surveillaient la réalisation des travaux, exprimaient leur mécontentement *via* des procès-verbaux le cas échéant et participaient à la réception provisoire et définitive des travaux. Un dialogue a même pu se développer à plusieurs niveaux : avec les entrepreneurs, les contrôleurs techniques, les animateurs du programme, les techniciens de la construction, les agents de crédit.

« On a mis la baraque là et on dormait là. On était là tous les jours sur la parcelle. On surveillait, on vérifiait la livraison des matériaux, on amenait l'eau ». Bénéficiaire du programme TWIZE depuis 2006¹⁰¹

Les habitants avaient la possibilité de passer des accords avec les entrepreneurs pour modifier les plans des modules d'habitat. Aussi les modules ont été améliorés au gré de l'inventivité des habitants et ajustés à leurs demandes. Un conseiller technique était disponible pour aider les habitants à élaborer leurs propres projets. Il leur a par exemple soumis différents plans en leur expliquant les gains d'espace et les économies financières réalisables en fonction de l'agencement des éléments du module. Dans la plupart des cas, les habitants ont utilisé les hauts murs de la clôture pour en faire des pans de murs de chambres et économiser des briques¹⁰². Certains habitants ont demandé au maçon de ne pas poser le toit en zinc qu'ils ont revendu. Avec le bénéfice de la revente et d'autres économies, ils ont par la suite fait poser un toit en parpaing.

La participation des bénéficiaires à ce projet leur a permis de développer ou d'approfondir leurs connaissances. Ils ont notamment appris à suivre un chantier et ont ainsi développé une certaine capacité de maîtrise d'ouvrage. « Le succès du dispositif habitat dépendait de la qualité de l'accompagnement social, technique et financier tout au long du processus. L'information sur le programme, la constitution des groupes solidaires, l'accompagnement administratif et la médiation entre intervenants techniques et familles ont fortement contribué aux succès de Twize. »¹⁰³

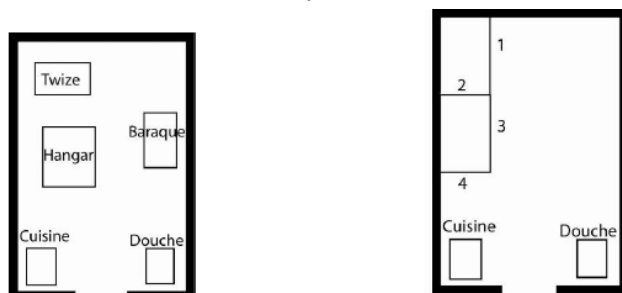


Figure 12 : Schémas simplifiés des modules d'habitat du projet Twize (à gauche : le module proposé ; à droite : le module modifié)
(Source : GRET, 2009)

63

• La MOC et la MOUS de Baillergeau du projet AREBA à Port-au-Prince (Haïti)

Le GRET intervient en Haïti, particulièrement depuis le séisme de janvier 2010, afin « d'accompagner le développement et l'intégration urbaine des quartiers de Port-au-Prince et de promouvoir, dans un contexte de forte instabilité politique et institutionnelle, des démarches couplant aménagement et appui à la reconstruction dans les bidonvilles. »¹⁰⁴

Le quartier de Baillergeau à Port-au-Prince dispose de documents de planification locale réalisés par le GRET en 2012 selon une démarche de diagnostic et de planification participatifs (cf. C.1.2. b) La planification stratégique participative). Ces documents ont permis d'identifier et de prioriser les projets

¹⁰¹ Propos recueillis par Armelle CHOPLIN : CHOPLIN Armelle. Répondre au défi de l'habitat social dans les villes du Sud. L'exemple du programme Twize en Mauritanie. Coll. Études et Travaux n° 23, Les Éditions du GRET, Paris, 2009, 121 p.

¹⁰² Op. cit.

¹⁰³ RACHMUEHL Virginie. Twize, 10 ans de développement social urbain en Mauritanie, Coll. Politiques et pratiques de développement n°5, Les Éditions du GRET, Paris, 2012

¹⁰⁴ Fondation de France, Mise en place par le GRET d'un Centre d'appui à la reconstruction (Car) dans le quartier de Baillergeau de Port-au-Prince [en ligne], 2013, 7'52. Disponible sur : [http://www.fondationdefrance.org/Media/Videos/Haiti/GRET-CAR-Baillergeau-janvier-2013-7-52/\(language\)/fre-FR](http://www.fondationdefrance.org/Media/Videos/Haiti/GRET-CAR-Baillergeau-janvier-2013-7-52/(language)/fre-FR)

d'aménagements du quartier. Ainsi, le projet AREBA (Aménagement et Reconstruction de Baillergeau), d'une durée de trois ans, a démarré le 1er juillet 2012. Il tente de contribuer à l'aménagement et à la reconstruction de Baillergeau dans le respect du schéma d'aménagement et en favorisant la cohésion sociale du quartier via le développement social et économique. Un des objectifs spécifiques du projet AREBA concerne l'amélioration de l'accessibilité, la sécurité et la lisibilité des espaces publics piétons du quartier (corridors, placettes, escaliers, etc.). Parmi les nombreuses activités développées dans le cadre d'AREBA, deux dispositifs d'accompagnement de projets d'initiatives populaires méritent d'être soulignés :

- La Maîtrise d'Ouvrage Communautaire pour l'identification et la mise en œuvre de projets d'aménagement des espaces publics piétons du quartier ;
- La Maîtrise d'Ouvrage Urbaine et Social pour la reconstruction des habitations.

La Maîtrise d'Ouvrage Communautaire des projets d'aménagement

Au regard du schéma d'aménagement et du plan opérationnel d'aménagement réalisés, le GRET a identifié des secteurs et des projets d'aménagement prioritaires parmi ceux techniquement réalisables par les habitants. Ces derniers, regroupés en associations (appelées OCB : Organisations Communautaires de Base), ont par la suite pu répondre à l'appel à propositions de projets d'initiative locale, lancé par le GRET. Les OCB retenues bénéficient d'un accompagnement technique et budgétaire de la part du GRET. Elles sont également accompagnées dans le montage de leur projet à travers différentes formations :

- Une formation à la citoyenneté et aux valeurs civiques pour mieux appréhender leurs droits, la place qu'elles occupent dans la ville, ainsi qu'une sensibilisation à l'intérêt public et de la communauté.
- Une formation en gestion de budget et de projet car en tant que maîtrise d'ouvrage, les habitants doivent savoir monter un dossier de demande de financements, gérer un budget, des travaux, recruter les ouvriers et donc doivent savoir faire jouer la concurrence et organiser le cadre logique de leur projet.
- Une éventuelle formation en cartographie.

64

Dès le démarrage du projet, la Maîtrise d'Ouvrage est déléguée aux habitants. Les OCB constituent ainsi une Maîtrise d'Ouvrage Communautaire. Elles sont commanditaires, elles identifient les projets, conçoivent le détail de leur contenu et supervisent leur mise en œuvre. Elles gèrent de manière autonome leur budget et toutes les responsabilités qui leur incombent (recrutements, rapport financier, etc.). Ainsi les habitants sont impliqués de manière concrète dans l'aménagement de leur quartier.

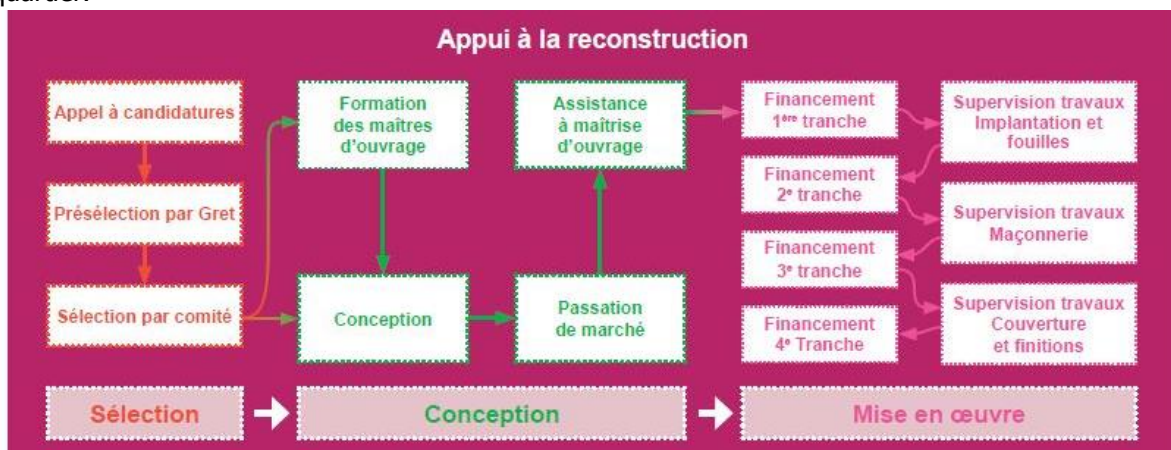


Figure 14 : Logigramme des projets d'aménagement sous MOC (Source : GRET, 2012)

Au-delà de la réalisation même de ces projets¹⁰⁵, l'implication des habitants dans la réalisation de ces projets a des répercussions positives sur le quartier. Avant toute chose, le projet a, bien sûr, offert aux habitants les moyens de s'exprimer et de répondre directement à leurs besoins. L'implication des habitants garantit une meilleure appropriation et plus de durabilité des espaces aménagés puisque la communauté qui a pris part à leur réalisation est plus enclin à assurer leur bonne utilisation et entretien. De plus, le projet a renforcé le dynamisme des habitants et les initiatives populaires tels que les collectes de fonds permettant la réalisation de petits projets d'aménagement (groupe d'épargne). Il a également permis aux habitants d'acquérir de véritables compétences telles que des compétences administratives, de communication, d'expertise technique et une meilleure compréhension du fonctionnement institutionnel.

Par ailleurs, au-delà du projet même d'aménagement, la MOC valorise l'image du quartier auprès des habitants et des personnes extérieures. Elle permet aux habitants de gagner en légitimité. Le sérieux dont ils ont fait preuve durant ces projets leur permet de gagner la confiance de leur communauté et facilite la mobilisation et la participation financière de la communauté lors de nouveaux projets. Enfin, ces projets leur permettent d'asseoir leur position sur la scène politique micro-locale et de faire entendre leurs revendications. Certains habitants, afin de défendre leurs intérêts, prétendent par exemple aux sièges d'élus du comité de quartier, ou même de la municipalité. Ainsi, deux habitants de Baillergeau font actuellement campagne aux élections municipales de Port-au-Prince.

La Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale des projets d'auto-construction

Plus de la moitié des maisons du quartier de Baillergeau ont été détruites ou endommagées lors du séisme du 12 janvier 2010. Comme préconisé par la Politique nationale du Logement et de l'Habitat, le volet « Reconstruction post-séisme » du projet AREBA s'appuie sur l'initiative privée, qui représente la plus grande part de la reconstruction post-séisme en Haïti. Ce volet a pour objectif d'orienter et d'accompagner les projets de reconstruction de logement d'initiative populaire afin de sécuriser les constructions et d'améliorer le cadre de vie des habitants.

65

Le projet de reconstruction du quartier Baillergeau constitue une forme d'encadrement de l'auto-construction. L'auto-construction peut être simplement définie comme la démarche des habitants qui construisent leur propre logement. L'auto-construction encadrée met à disposition des habitants des techniques, des savoir-faire, des matériaux et les compétences d'experts-conseils pour superviser la construction de leur logement. Lorsque les habitants ne sont pas sollicités à l'effort physique de construction mais occupent la place du Maître d'Ouvrage, comme dans le cadre du projet AREBA, on parle davantage d'autopromotion. Encadrées, l'auto-construction et l'autopromotion apportent une réponse efficace à la pénurie de logement.

Le dispositif d'accompagnement à la reconstruction développé par le GRET s'appuie sur la mise en place d'une Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS). Elle est constituée d'une équipe pluridisciplinaire qui dirige depuis juin 2012 d'un Centre d'appui à la reconstruction (Car). Ce Centre permet d'articuler la qualité technique du logement, son adéquation avec les besoins des habitants et donc l'appropriation du logement par les habitants. Les experts de la construction qui travaillent au Centre proposent aux habitants un accompagnement technique pour la conception des plans et dessins techniques de leur habitat. Ils assurent le suivi du chantier, la qualité des constructions et du respect des normes pour garantir la pérennité des ouvrages et leur meilleure résistance face aux

¹⁰⁵ La MOC a notamment permis de réaliser à Baillergeau deux espaces publics afin de faciliter la circulation et valoriser l'image du quartier : des gradins, un terrain de football ainsi qu'un parc.

risques sismiques. Les outils et procédures d'accompagnement ont, à l'heure actuelle, été mis en place et testés sur 35 premiers chantiers.

Par ailleurs, le projet AREBA d'auto-construction encadrée a un rôle social important. Il inclut une formation des habitants à la construction de logements. Un transfert de connaissances s'opère entre les experts-conseils et les habitants. Durant les travaux, les habitants apprennent à s'organiser et sont responsabilisés. Ils sont sensibilisés à la nécessité d'investir dans la qualité de matériaux de construction et dans le recrutement d'une main d'œuvre qualifiée. 90 maçons et 20 ingénieurs de Baillergeau ont été ainsi formés par le GRET à la fabrication de parpaings en béton qui répondent aux normes de construction du Ministère des Travaux Publics, et accompagné dans la création d'une entreprise de fabrique de parpaings dans le quartier. L'auto-construction valorise les savoir-faire des habitants et une fois le chantier de leur propre logement terminé, ils sont capables de mener d'autres réalisations. Elle permet alors de générer une dynamique de développement et crée de l'emploi à court et long terme (lorsque les habitants choisissent de contribuer à la construction d'un logement voisin ou même d'en faire leur activité professionnelle).

Bien sûr, l'encadrement des initiatives populaires pour la construction de l'habitat permet de réduire les coûts de productions des logements. Le Centre d'appui à la reconstruction apporte aussi un appui financier pour reconstruire ou renforcer les logements de Baillergeau. Cet appui est différencié selon les situations des familles : 3 500 US dollars sont alloués aux propriétaires de maisons détruites durant le séisme, 1 750 US dollars pour le renforcement des maisons endommagées, 650 US dollars pour les nouvelles constructions. Ces primes sont conditionnées au respect des normes de la maçonnerie.

Enfin, l'auto-construction laisse une grande liberté d'intervention aux habitants accompagnés par le GRET. Les logements sont ainsi susceptibles de répondre à la grande diversité des attentes de leurs habitants et à leur créativité. Elle permet une plus grande souplesse dans la construction. Les logements sont généralement modulables. Ils peuvent facilement évoluer dans le temps (ajout d'une pièce, d'un élément sanitaire, etc.).

66



Figure 16 : Formation à la fabrication de parpaing aux normes sismiques
Source : GRET, 2015



Figure 15 : Accompagnement des habitants de Baillergeau par la MOUS
Source : GRET, 2015

SYNTHÈSE DE LA PARTIE C.

Le développement d'une nouvelle approche plus sociale, de proximité, qui tient compte des habitants à travers les dispositifs de participation citoyenne et d'accompagnement social fait aujourd'hui consensus au sein des acteurs du développement urbain. Elle permet avant tout de répondre aux nombreux reproches qui ont été émis concernant l'inadéquation des programmes institutionnels d'aménagement des quartiers avec les besoins des populations.

La participation permet également de donner la parole aux habitants qui la revendiquent et dont l'expertise est indispensable à l'efficacité des interventions. Elle peut prendre diverses formes, selon le degré d'implication des habitants et les modalités choisies. Le diagnostic participatif, la planification participative et la budgétisation participative ne sont que trois exemples de dispositifs, plus ou moins approfondis, de ce que peut être la participation dans les quartiers urbains précaires des pays en développement. Ces expériences sont généralement saluées par la communauté internationale, cependant elles présentent des limites. Malgré l'effet escompté, la représentativité, notamment, de ces dispositifs est relative.

Favoriser l'inclusion de l'ensemble des habitants aux projets d'aménagement peut passer par un accompagnement avant, pendant et après les projets. L'accompagnement (social, technique, administratif, financier...) permet de répondre aux enjeux sociaux soulevés par les projets institutionnels (conflits, besoin d'information, assistance des habitants dans les diverses étapes du projet). Il permet aussi d'appuyer l'organisation communautaire pour faciliter l'aboutissement des projets d'initiative populaire.

Comme l'ont montré les projets du GRET à Nouadhibou et à Port-au-Prince, lorsque les habitants disposent d'une grande marge de manœuvre et qu'ils sont bien accompagnés, ils sont généralement couronnés de succès. Les projets d'initiative populaire bien accompagnés et les projets participatifs sont aujourd'hui considérés comme les modalités d'intervention incontournables à la résorption des quartiers précaires. Ils constituent une alternative bien moins coûteuse que le recours à des prestataires privés, correspondent exactement aux besoins des habitants et sont durables.

Conclusion

L'intérêt des acteurs internationaux du développement pour les quartiers urbains précaires est relativement récent. L'ensemble des acteurs se sont aujourd'hui approprié cet enjeu, sans véritablement parvenir à élaborer la stratégie d'action « idéale ».

Le présent travail tentait d'identifier les modalités d'interventions à entreprendre dans les quartiers urbains précaires des pays en développement. Il a tout d'abord permis d'analyser les stratégies d'interventions menées durant quarante-cinq dernières années puis il a questionné l'approche contemporaine qui tente d'impliquer davantage les habitants à l'aménagement de leur quartier.

Ainsi, les acteurs institutionnels ont adopté depuis quarante-cinq ans de nombreuses stratégies d'intervention qui peuvent être classées selon trois approches principales : l'approche dite « du laisser-faire », l'approche répressive et enfin l'approche intégratrice. Chacune d'entre elle présente des limites ainsi qu'un coût financier, technique et humain. Les enjeux sociaux et spatiaux soulevés par ces approches témoignent de la complexité des projets d'aménagement des quartiers précaires. Il semble qu'il n'existe pas de solution « idéale ». Cependant, au gré de l'évolution des modalités d'interventions et des courants de pensées, les dispositifs déployés dans ces quartiers progressent. Les injonctions internationales pour leur développement privilégient aujourd'hui leur intégration sociale et spatiale, la sécurisation foncière, la restructuration *in situ*, la mise en place d'une politique préventive et surtout la participation des habitants aux projets. En effet, les institutions internationales reconnaissent aujourd'hui les compétences des habitants des quartiers précaires et soutiennent les initiatives communautaires.

68

Par ailleurs, les quartiers précaires constituent une première réponse aux carences des pouvoirs publics en matière de logements, d'emploi, de mobilité, de services et d'équipements urbains notamment. Ils répondent de manière organisée aux besoins primaires de leurs habitants. Ils constituent, de plus, par leur poids démographique, économique et culturel et leur potentiel de développement, des espaces urbains à considérer et à mettre en valeur. Construits en dehors de tout contrôle et de toute planification des pouvoirs publics, ces quartiers résultent quasi-exclusivement du labeur et des savoir-faire de leurs habitants. Ceux-ci élaborent effectivement des stratégies d'aménagement reposant sur « la débrouille » et sur leur expertise d'usage. Ils ne sont pas les habitants passifs que l'on pourrait croire, mais des citoyens entreprenants qui proposent des solutions pour la promotion de leur logement, l'accès aux services urbains et la sécurité foncière.

De plus en plus conscients de leur rôle de producteur de leur quartier et de la ville, les habitants s'impliquent aujourd'hui davantage dans la conception et la mise en œuvre des projets d'aménagement de leur quartier. Différents dispositifs permettent la prise en compte des habitants aux projets. La participation, premièrement, permet d'entendre la voix des habitants, indispensable à l'efficacité des interventions. L'accompagnement social, ensuite, permet de répondre aux enjeux sociaux soulevés par les projets des institutions et d'appuyer l'organisation communautaire pour faciliter l'aboutissement de projets d'initiative populaire.

Les exemples des projets de budget participatif à Porto Alegre (Brésil), d'aménagement sous Maîtrise d'Ouvrage Communautaire à Baillergeau (Haïti) ou encore d'auto-construction encadrée à Nouadhibou (Mauritanie) prouvent que la mise en œuvre d'une démarche qui invente un partenariat, et non un assistantat, avec les habitants des quartiers précaires est possible. Les dispositifs de participation et d'accompagnement de la population permettent de les considérer non plus comme des populations

auxquelles la société rend service, mais comme des acteurs du développement urbain et de concevoir une « intelligence collective¹⁰⁶ ».

Pour répondre à la problématique de départ « Dans quelles mesures l'implication des habitants à l'aménagement de leur quartier valorise-t-elle le développement? », nous pouvons donc dire qu'en associant les forces des habitants et des institutions, l'approche inclusive, valorise le développement des quartiers. En effet, elle permet d'assurer des projets de qualité, moins coûteux et qui correspondent aux besoins des habitants.

Un consensus s'est aujourd'hui formé autour de la nécessité d'associer la société civile aux projets d'aménagement de ces quartiers. Une multitude d'acteurs prennent ainsi part à ces projets. Mais l'acteur public reste généralement absent. Pourtant, l'intervention des autres acteurs institutionnels (ONG, instances internationales, etc.) et les initiatives populaires ne peuvent en aucun cas justifier un désengagement des pouvoirs publics.

Le rôle des pouvoirs publics reste prépondérant dans la gestion des villes tant du point de vue politique et des stratégies que du point de vue de la mise en place des infrastructures et des équipements. C'est à l'acteur public, local et/ou national, que reviennent les missions de réglementation, de contrôle de qualité des services, de gestion foncière, ou encore d'élaboration des documents d'urbanisme¹⁰⁷. Ainsi, le développement urbain, et notamment celui des quartiers précaires, nécessite, avant tout, une volonté politique affirmée et un investissement (financier, technique, humain...) de la part des pouvoirs publics.

Par ailleurs, les autorités ne souhaitent parfois pas voir progresser l'implication de la population et tente plutôt de la contenir afin qu'elle ne déborde à l'ensemble des politiques urbaines¹⁰⁸ ! Pourtant, le développement des quartiers urbains précaires requiert la mise en place d'un système de gouvernance locale et participative qui implique les habitants des quartiers et l'ensemble des acteurs institutionnels, y compris l'acteur public. En définitive, il est essentiel de parvenir à une gestion urbaine partagée et basée sur la démocratie locale et une participation citoyenne.

¹⁰⁶ TOMASSONE Émeline. Sao Paulo : un modèle pour des favelas durables ? Traits urbains n°58, décembre 2012/janvier 2013, pp. 35-37

¹⁰⁷ ELEGBE Amos, Gouvernance urbaine et nouvelles problématiques de la recherche dans les villes du sud *in* Gouverner les villes du sud : défis pour la recherche et pour l'action – Actes du colloque international du PRUD (UNESCO 5-7 mai 2004). Ministère des Affaires étrangères, Paris, 2004, 296 p.

¹⁰⁸ DE RAVIGNAN Antoine. Droit au logement : la révolte des bidonvilles. Alternatives internationales, décembre 2007, n°37, pp. 67-68.

Bibliographie

OUVRAGES

- BERRY-CHIKHAAOUI Isabelle, DEBOULET Agnès. Les compétences des citoyens : enjeux et illustrations à propos du monde arabe [en ligne]. Editions L'Harmattan, L'Homme et la société 2002/1 (n° 143-144), pp. 65-85. Disponible sur : http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=LHS_143_0065
- CANEL P., DELIS Ph., GIRARD Ch. Construire la ville africaine – Chroniques du citoyen promoteur. Editions Karthala – ACCT, Paris, 1990, 199 p.
- CHENAL Jérôme, PEDRAZZINI Yves, CISSE Guéladio, KAUFMANN Vincent. Quelques rues d'Afrique Observation et gestion de l'espace public à Abidjan, Dakar et Nouakchott [en ligne]. Les Editions du Lásur, Lausanne : 2009, 19 p. Disponible sur : http://www.chenal.ch/Telechargements/10_De_enseignement_de_la_ville_africaine.pdf
- LEGROS Olivier, Participation citoyenne et action publique Dakar, Rabat, Cotonou, Tunis, Jérusalem, Sanaa [en ligne]. Adels/Yves Michel 2008, 300 p. Disponible sur : <http://www.adels.org/edition/ParticipationsCitadines.htm>
- MANSION Aurore, RACHMUHL Virginie, Nouakchott. le destin lié de la ville et des quartiers précaires, in P. Gras (dir.), Voyage en Afrique Urbaine. Urbanisation, modernité et société, L'Harmattan, Carnets de Ville, Paris, 2009, pp. 107-124.
- MATHEY Kosta. Les facteurs contribuant à la réussite des initiatives communautaires à l'échelle du quartier – expérience à La Havane, Cuba in Gouverner les villes du sud : défis pour la recherche et pour l'action – Actes du colloque international du PRUD (UNESCO 5-7 mai 2004). Ministère des Affaires étrangères, Paris, 2004, 296 p.
- STRAGIOTTI Pierre, FABRIES-VERFAILLIE Maryse. La France des villes, Éditions Bréal, 2000, 336 p.

PUBLICATIONS INSTITUTIONNELLES

Agence Française de Développement (AFD)

- Agence Française de Développement. Cadre d'Intervention Stratégique « Villes Durables » de l'Agence française de Développement 2014-2017 [en ligne]. AFD. Paris : 2014, 70 p. Disponible sur : http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/L_AFD/redevabilite-dialogue/documents/CIS-villes-durables.pdf (consulté le 05.07.2015)
- Agence Française de Développement. Intégrer les quartiers précaires aux villes : le défi de demain. Questions de développement. AFD. Paris : 2014, 7p.
- Agence Française de Développement. L'AFD & l'intervention en quartiers précaires : retours d'expériences et recommandations stratégiques. AFD. Paris : 2014, 48 p.
- JOSSE Guillaume, PACAUD Pierre-Alain, Améliorer les quartiers précaires : Approches suivies au Burkina, Djibouti et Haïti. AFD, Paris : 2014, 13 p.

Groupement de Recherches et d'Études Techniques (GRET)

- ALLOU Serge, CHOPLIN Armelle, HENNART Christophe, et al. L'habitat, un levier de réduction de la pauvreté : Analyse du programme Twize en Mauritanie. Coll. Études et Travaux n°32, Les Éditions du GRET, Paris, 2012, 147 p.
- BARRAU Emilie, RUAULT Claire, BARRY Amadou et al. Quelle concertation pour améliorer les services publics en Afrique ? L'expérience du programme Agora, Coll. Politiques et pratiques de développement, Les Éditions du GRET, Paris, 2012.
- CHOPLIN Armelle. Répondre au défi de l'habitat social dans les villes du Sud. L'exemple du programme Twize en Mauritanie. Coll. Études et Travaux n° 23, Les Éditions du GRET, Paris, 2009, 121 p.
- DOUCET Alexis, Note méthodologique du Projet d'Aménagement et Reconstruction de Baillergeau, Les Editions du GRET, Paris, 2015, 8 p.
- DOUCET Alexis. Plaquette du Projet d'Aménagement et Reconstruction de Baillergeau, Les Editions du GRET, Paris, 2012, 4 p.
- MANSION Aurore, MICHELON Benjamin. La restructuration des quartiers précaires dans les villes du Sud - Outil de sécurisation foncière et de développement urbain, l'exemple de Nouakchott en Mauritanie. Les Éditions du GRET, Paris, 8p.
- RACHMUEHL Virginie. Twize, 10 ans de développement social urbain en Mauritanie, Coll. Politiques et pratiques de développement n°5, Les Éditions du GRET, Paris, 2012.

Urgence Reconstruction Développement (URD)

- DE GEOFFROY Véronique, GRUNEWALD François. Renforcer la participation des populations dans l'action humanitaire. [en ligne]. URD, Paris. Disponible sur : <http://www.urd.org/Renforcer-la-participation-des?artpage=2-2> (consulté le 15.06.2015)
- URD. Consultation et participation des populations dans l'action humanitaire : un paramètre clé de la qualité ? [en ligne]. URD, Paris. Disponible sur : <http://www.urd.org/Consultation-et-participation-des> (consulté le 15.06.2015)
- URD. La résilience : un mot à la mode et utile - Synthèse des débats [en ligne]. URD, Paris. Disponible sur : <http://www.urd.org/La-resilience-un-mot-a-la-mode-et> (consulté le 15.06.2015)
- Cities Alliance. La Revalorisation des bidonvilles [en ligne]. Disponible sur : https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/SUFactsheet_FRENCH_0.pdf (consulté le 26.04.2015)
- Ministère des Affaires Étrangères - Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats. Orientations de la coopération française en appui à la planification urbaine stratégique, Paris, 2012, 24 p.
- ONU-HABITAT - Observatoire Mondial Urbain. Guide pour l'Évaluation de la Cible 11 : Améliorer sensiblement la vie de 100 millions d'habitants des bidonvilles. Progrès dans la Réalisation des Objectifs du Millénaire, Nairobi, 2003, 19 p.
- ONU-HABITAT - Bureau de l'Envoyé du Secrétaire général pour la jeunesse. Programme des Nations unies pour les établissements humains [en ligne]. 2013, Disponible sur : <http://www.un.org/youthenvoy/fr/2013/08/onu-habitat-programme-nations-unies-les-etablissements-humains/> (consulté le 15.06.2015)

PÉRIODIQUES

- BOTTON Sarah. L'accès à l'eau et à l'électricité dans les pays en développement : Comment penser la demande ? Institut du Développement Durable et des Relations Internationales Entreprises et biens publics : Idées pour le débat, 2006, n°9.
- CLERC Valérie. Du formel à l'informel dans la fabrique de la ville [en ligne]. Politiques foncières et marchés immobiliers à Phnom Penh. Espaces et sociétés, 03.2010, n° 143, Éditeur ERES, pp. 63-79. Disponible sur : http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=ESP_143_0063
- DE RAVIGNAN Antoine. Droit au logement : la révolte des bidonvilles. Alternatives internationales, décembre 2007, n°37, pp. 67-68.
- DURANT-LASSERVE Alain. Les enjeux urbains dépassent les capacités des ONG. Alternatives internationales décembre 2007, n°37, pp. 69-70.
- FAURE Isabelle, Vends baraques pour bâtir résidence de luxe. Alternatives internationales décembre 2007, n°37, pp. 71-73.
- LE TELLIER Julien, GUERIN Isabelle. « Participation », accompagnement social et microcrédit logement pour la résorption des bidonvilles au Maroc. Revue d'économie régionale et urbaine, 2009, n°4, pp. 657-682.
- LE TELLIER Julien. Regards croisés sur les politiques d'habitat social au Maghreb : Algérie, Maroc, Tunisie [en ligne]. Lien social et Politiques, 2010, n° 63. p. 55-65. Disponible sur : <http://id.erudit.org/iderudit/044149ar>
- NAVEZ-BOUCHANINE Françoise. Évolution de la politique urbaine et résorption des bidonvilles au Maroc : Succès et avatars de la « maîtrise d'ouvrage sociale. [en ligne] Revue internationale des sciences sociales, 2007, n° 193-194, p. 403-426 Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2007-3-page-403.htm> (consulté le 01.07.2015)
- NEZ Héloïse. Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. [en ligne] Sociologie, 2001, vol. 2, n°4. Disponible sur : <http://sociologie.revues.org/1098#tocto1n3> (consulté le 14.07.2015)
- RAZEMON Olivier. Les bidonvilles, une chance pour la ville ? Revue Géomètre, avril 2012, n°2091, pp. 22-23.
- SPOONER Samantha. Les bidonvilles inventent l'avenir. Courrier International, 30.07-19.08.2015, n°1291, pp. 45-48.
- TOMASSONE Émeline. Sao Paulo : un modèle pour des favelas durables ? Traits urbains, 12.2012-01.2013, n°58, pp. 35-37.
- VICHAUX Barbara. L'eau à portée de pelle. Alternatives internationales, décembre 2007, n°37, pp. 74-75.

ARTICLES ET DOCUMENTS EN LIGNE

- Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs. Quelles réponses à l'illégalité des quartiers dans les villes en développement [en ligne]. Disponible sur : <http://www.globenet.org/aitec/chantiers/urbain/ppu/illegalites.htm> (consulté le 23.06.2015)
- BIZZARRI Giuseppe. Action sur les droits humains dans les bidonvilles [en ligne]. 2012, Amnesty Internationale. Disponible sur : <http://www.amnesty.ch/fr/pays/ameriques/bresil/docs/2012/action-sur-les-droits-humains-dans-les-bidonvilles> (consulté le 05.07.2015)

- Droits humains dans la cité. Budget participatif - Le modèle de Porto Alegre en débat. [en ligne]. Disponible sur : <http://lesdroitshumainsaucoeurdelacite.org/spip.php?article14> (consulté le 15.07.2015)
- FAO. Thésaurus multilingue du foncier [en ligne]. Archives de documents de la FAO, 2005, Disponible sur : <http://www.fao.org/docrep/005/x2038f/x2038f09.htm> (consulté le 11.07.2015)
- GALONNIER Juliette. Le droit à la ville en Inde, un monopole des classes moyennes au détriment des minorités ? [en ligne]. 2012, Métropolitiques. Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Le-droit-a-la-ville-en-Inde-un.html> (consulté le 10.07.2015)
- GERBEAUD Fanny. L'habitat spontané comme un outil de développement urbain. Le cas de Bangkok [en ligne]. 2011. Moussons, pp. 121-138. Disponible sur : <http://moussons.revues.org/740> (consulté le 20.06.2015)
- JAUREGUI, Jorge Mario. Un urbanisme pour la ville informelle [en ligne]. Disponible sur : http://www.jauregui.arq.br/favelas_ville_informelle.html (consulté le 12.05.2015)
- LANGELIER Simon. Les défis de la démocratie participative - Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre?, Le Monde Diplomatique [en ligne]. 2011. Disponible sur : <https://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/A/21113> (consulté le 20.07.2015)
- NEZ Héloïse. Savoir d'usage [en ligne]. 2013. Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, GIS Démocratie et Participation. Disponible sur : <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/dico/savoir-dusage> (consulté le 10.07.2015)
- Panapress. ONU-Habitat fustige la "politique du bulldozer" en Afrique [en ligne]. 2007. Disponible sur : <http://www.panapress.com/ONU-Habitat-fustige-la--politique-du-bulldozer--en-Afrique--13-646228-18-lang1-index.html> (consulté le 23.06.2015)
- PETROPOULOU Chryssanthi-Christy. Quartiers d'origine spontanée : Approche critique de la planification urbaine (villes d'Amérique Latine et de la Méditerranée) [en ligne]. 2009, 27 p. Disponible sur : http://www.academia.edu/2760436/Quartiers_dorigine_spontan%C3%A9e_Approche_critique_de_la_planification_urbaine_villes_dAm%C3%A9rique_Latine_et_de_la_M%C3%A9diterran%C3%A9e (consulté le 15.06.2015)
- République Togolaise. Comment mieux organiser l'économie populaire ? [en ligne] 2015. Disponible sur : <http://www.republicoftogo.com/Toutes-les-rubriques/Economie/Comment-mieux-organiser-l-economie-populaire>
- TALAGRAND Marion. Informel et planification en Afrique. Éclairages depuis Douala (Cameroun) [en ligne]. Métropolitiques, 2015, Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Informel-et-planification-en.html>
- STURGIS Sam. En Inde, des enfants veulent transformer les bidonvilles par la cartographie [en ligne]. 2015. Disponible sur : <http://visionscarto.net/inde-cartographie-enfants>
- ZERAH Marie-Hélène, DUPONT Véronique, TAWA-LAMA REWAL Stéphanie. Le droit à la ville en Inde, un monopole des classes moyennes au détriment des minorités ? [en ligne]. 2011, Urban Policies and the Right to the City in India : Rights, Responsibilities and Citizenship, New Delhi : Unesco et Centre des Sciences Humaines. Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Le-droit-a-la-ville-en-Inde-un.html> (consulté le 08.06.2015)

MÉMOIRES ET DOC UNIVERSITAIRES

- BARNET Yann. Bidonvilles et architectes [en ligne]. Mémoire Architecture. Strasbourg : École d'Architecture de Strasbourg, 2003. Disponible sur : <http://barnet.yann.free.fr/site%20bidonville/bv-architectes.htm> (consulté le 10.05.2015)
- BEAL Laura, FERRET Mailys, GORCE Lucie. Les transports informels : quel potentiel pour demain ? Lyon : Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lumière Lyon II, 2013. 35 p.
- CHENAL Jérôme. Planifier la ville versus planifier l'idée d'une ville. Lausanne : Laboratoire de sociologie urbaine, École Polytechnique Fédérale de Lausanne, N-AERUS IX Urban Knowledge in Cities of the South, 2010. Disponible sur : http://n-aerus.net/web/sat/workshops/2010/pdf/PAPER_chenal_j.pdf (consulté le 12.06.2015)
- FALLOT Éléonore. L'urbanisation non réglementaire en Égypte : Analyse de l'habitat, de ses dynamiques et de ses représentations [en ligne]. Mémoire Sciences Politiques. Lyon : Université Lyon 2 Institut d'Études Politiques de Lyon, 2011, 145 p. Disponible sur : http://doc.sciencespo-lyon.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/Cyberdocs/MFE2011/fallot_e/fallot_e.pdf (consulté le 10.05.2015)
- GORCE Lucie. Information, consultation, concertation, participation et démocratie directe, quelles différences? Grenoble : Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2015. 8 p.
- QUEVA Jean-Pierre. Portrait d'une architecture question du mode d'habiter la ville ouest-africaine : Nouakchott, de la ville planifiée à la ville spontanée... [en ligne]. Mémoire, Architecture, Louvain : UCL, 2011. Disponible sur : http://www.memoireonline.com/10/11/4855/m_Portrait-dune-architecture-question-du-mode-dhabiter-la-ville-ouest-africaine--Nouakchott-de-la-5.html (consulté le 23.06.2015)
- SIROY Erina. La méthode participative du développement en milieu urbain appliquée au cas du Sri Lanka. Mémoire Urbanisme, Grenoble : Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2006, 101 p.

COMPTE-RENDU DE COLLOQUES ET CONFÉRENCES

- Conférence Internationale « Repenser les quartiers précaires », 8 et 9 juin 2015, Agence Française de Développement et École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris Val de Seine, Paris.
 - o BENJAMIN Solomon : Le foncier versus le logement comme espace politique : une pensée circulaire depuis les années 1970
 - o CABANNES Yves : 1976-1996, de Vancouver à Istanbul : du « Building Communities » au « Comunidades »
 - o CLERC Valérie : Le foncier, nœud multidimensionnel des politiques de traitement des quartiers informels
 - o DENIS Éric : Sans visibilité : les routines de régularisation dans le Sud de l'Inde provincial
 - o DUPONT Véronique : Enjeux de communication et de participation dans les projets de rénovation de quartiers illégaux : les expériences de Delhi et d'autres métropoles indiennes
 - o DURAND-LASSERVE Alain : La régularisation foncière : pourquoi et pour qui ?
 - o FAWAZ Mona : L'exception fait la règle : pratiques de planification à Beyrouth

- FERNANDES Edesio : La régularisation des quartiers informels en Amérique latine : paradigmes, controverses et évaluation
- GILBERT Alan : Informel, location et logement dans le Sud global
- IBRAHIM Kareem : Au-delà des catégories territoriales : les inégalités urbaines en Egypte
- LIPIETZ Barbara : Pédagogie pour un changement effectif : le partenariat DPU/Asian Coalition for Housing Rights
- MATHEY Kosta : Pourquoi la revalorisation devrait permettre la réduction de la violence dans les quartiers précaires ?
- MITLIN Diana: Répondre à l'informalité spatiale – observation des stratégies des gouvernements locaux et de la société civile, et pistes d'interprétation
- PERLMAN Janice : Les métamorphoses de la marginalité : des concepts à leurs conséquences
- SALAZAR Clara : La régulation de la propriété au Mexique : de la clarification à la confusion
- SATTERTHWAITE David: Trouver sa place dans la ville : revisiter les sous-marchés du logement à faible coût
- SOARES GONCALVES Raphaël : Les favelas de Rio de Janeiro : aux marges de la ville, aux marges de l'histoire ?
- TALLL Mansour : L'amélioration des bidonvilles en Afrique de l'Ouest : processus et cheminements, enjeux et défis
- ZARATE Lorena : De Habitat II à Habitat III – quels défis et quelles recommandations pour les politiques urbaines ?
- Compte-rendu des Journées Architecture et Situations Urbaines de Développement : Habitat précaire, vulnérabilités et politiques publiques, 23 juin 2010.
 - DUPONT Véronique : Politiques d'éradication des slums à Delhi et Mumbai : démolition, relocalisation et réhabilitation
 - LE TELLIER Julien : Stratégie de développement humain, politiques du logement et instruments d'ingénierie sociale au Maroc
 - MITLIN Diana : Citizen-led upgrading: lessons from experience (South Africa, India and slum dwellers movements in perspective)
 - RACHMUEHL Virginie, HENNART Christophe, CHOPLIN Armelle : Agir par projet pour fabriquer la ville ? Retours sur l'expérience du programme Twize en Mauritanie
 - TRIBILLON Jean-François : Hypothèses de travail dans le champ de l'habitat et de la ville, au Sud
- Compte-rendu du colloque « Les problèmes culturels des grandes villes », 8-11 décembre 1997, HOUSSAY-HOZSCHUCH, Myriam. Sociabilité, solidarité : culture, identité et vie urbaine dans les quartiers noirs du cap (Afrique du sud) [en ligne], Disponible sur : <https://cybergeog.revues.org/4894>

ENTRETIENS ET VIDÉOS

- Entretien semi-directif avec le Représentant du GRET à Haïti et Responsable du projet d'Aménagement et de Reconstruction de Baillergeau, à Port-au-Prince (le 18.07.2015)
- Entretien semi-directif avec un Consultant international Architecte-Urbaniste (le 03.08.2015)
- Fondation de France, Mise en place par le GRET d'un Centre d'appui à la reconstruction (Car) dans le quartier de Baillergeau de Port-au-Prince [en ligne], 2013, 7'52. Disponible sur : [http://www.fondationdefrance.org/Media/Videos/Haiti/GRET-CAR-Baillergeau-janvier-2013-7-52/\(language\)/fre-FR](http://www.fondationdefrance.org/Media/Videos/Haiti/GRET-CAR-Baillergeau-janvier-2013-7-52/(language)/fre-FR)

Table des matières

Notice analytique	2
Remerciements.....	3
Table des acronymes	4
Sommaire.....	5
Avant-propos.....	6
Introduction	7

A. LA RÉPONSE DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES : APPORTS ET LIMITES DE 45 ANS D'INTERVENTIONS.....11

A.1. Définitions et interrogations sémantiques 12

A.2. Émergence de la réflexion et de la mobilisation mondiales pour les quartiers précaires..... 13

A.2.1. La Conférence Habitat I.....14

A.2.2. La Conférence Habitat II15

A.2.3. La définition des Objectifs du Millénaire pour le Développement.....15

A.2.4. La réaffirmation des engagements pour le nouveau millénaire15

A.2.5. La prochaine Conférence Habitat III16

A.3. Rétrospective des modes d'interventions dans les quartiers précaires 16

A.3.1. L'approche du « laisser faire »17

A.3.2. L'approche répressive.....17

a) *L'éradication sans relogement*18

b) *L'éradication avec relogement ex situ*.....19

A.3.3. L'approche intégratrice20

a) *La restructuration progressive*20

b) *La restructuration complète*22

A.3.4. Le foncier : une problématique transversale22

a) *La régularisation foncière*.....23

b) *Les dangers des procédures de restructuration et de régularisation*25

A.4. Bilan et approches contemporaines d'interventions 26

A.4.1. Retour ces 45 ans d'interventions institutionnelles.....26

A.4.2. Les nouveaux principes d'interventions27

a) *L'approche participative et sur mesure*27

b) *L'approche intégratrice*28

c) *L'approche préventive*28

B. LES INITIATIVES POPULAIRES : L'HABITANT, PREMIER ACTEUR DE LA PRODUCTION DE SON QUARTIER31

B.1. Perceptions nouvelles des quartiers précaires..... 32

B.1.1. Le quartier informel, une solution populaire ?32

B.1.2. Le mythe de l'anarchie urbaine.....33

a) *Les logiques structurantes du quartier*.....34

b) *La gestion du quartier*35

c) *L'organisation sociale du quartier*.....36

B.1.3. La place du quartier dans la ville36

a) *Le quartier précaire, une réalité urbaine*.....36

b) *Le quartier dans l'économie urbaine*.....37

B.2. Rôle de l'habitant précaire dans la production du quartier..... 38

B.2.1. Les connaissances et savoir-faire des habitants précaires38

a) *La résilience des populations précaires*.....38

b) *La maîtrise d'usage des habitants*.....39

c) *La connaissance de la réglementation*.....39

d) *Les compétences et savoir-faire*.....40

B.2.2. Exemples d'initiatives habitantes40

a) *Les initiatives pour la promotion des logements*41

b) *Les initiatives pour l'accès aux services urbains*.....42

c) *Les stratégies foncières des habitants précaires*43

B.3. Mobilisation citoyenne des habitants : « *space* » vs « *place* » 44

C. PARTICIPATION, ACCOMPAGNEMENT SOCIAL... CONJUGUER LES PRATIQUES POPULAIRES ET INSTITUTIONNELLES.....47

C.1. La démarche participative 48

C.1.1. Intérêts et enjeux de la participation des habitants49

C.1.2. Différentes formes de participation dans les quartiers précaires.....50

a) *Le diagnostic participatif ou la démarche « par la demande »*50

b) *La planification stratégique participative*.....54

c) *Le budget participatif*56

C.1.3. Les limites des dispositifs participatifs58

C.2. L'accompagnement social..... 59

C.2.1. Accompagner les habitants lors de projets institutionnels.....59

C.2.2. Accompagner les projets d'initiative populaire.....61

a) *Les différentes formes d'accompagnement*.....61

b) *Exemples d'accompagnement de projets populaires*62

- La MOA déléguée du projet Twize à Nouadhibou (Mauritanie)62
- La MOC et la MOUS de Baillergeau du projet AREBA à Port-au-Prince (Haïti)63
- Conclusion68
- Bibliographie70
- Table des matières77
- Table des illustrations80

Table des illustrations

Figure 1 : Part de la population urbaine vivant dans des bidonvilles.....	7
Figure 2 : Photographie des principaux organisateurs de la Conférence Habitat II à Istanbul	15
Figure 3 : Les effets levier potentiels de la réhabilitation de quartier	20
Figure 4 : Module d'habitat amélioré du projet Twize (Mauritanie) (Source : A. Choplin, Nouadhibou, novembre 2008)	21
Figure 5 : Le nettoyage du linge pour les hôpitaux dans les ruelles de Dharavi.....	51
Figure 6 : Cartes mentales des quartiers de Dar el-Beïda et de Saada.....	52
Figure 7 : Une carte de quartier dessinée par un club d'enfants (Source : Humara Bachpan)	53
Figure 8 : Atelier de discussion et de dessin dans le cadre du diagnostic participatif	55
Figure 9 : Extrait du Schéma d'Aménagement de Baillergeau	55
Figure 10 : Assemblée plénière de secteur à Porto Alegre (Source : B. Théau – igapura.org)	57
Figure 11 : Visite de techniciens de la municipalité dans une favela de Porto Alegre (Source : B. Théau – igapura.org)	57
Figure 12 : Schémas simplifiés des modules d'habitat du projet Twize	63
Figure 13 : Extrait du Schéma d'Aménagement de Baillergeau	64
Figure 14 : Logigramme des projets d'aménagement sous MOC (Source : GRET, 2012).....	64
Figure 15 : Accompagnement des habitants de Baillergeau par la MOUS.....	66
Figure 16 : Formation à la fabrication de parpaing aux normes sismiques	66